

**Análisis Comparado de la Política Pública Alimentaria de Bogotá D.C.  
(Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008–2012 y Bogotá Humana 2012-2016)  
bajo el enfoque de derechos humanos.**

Néstor Alberto González Ríos

Tutor:  
Flor María Ávila Hernández  
Doctora PHD en Derechos Humanos

Universidad Católica de Colombia – Universidad de Salerno (Italia)  
Facultad de Derecho, Ciencia Política  
Maestría en Ciencia Política  
Bogotá D.C  
2019

**Análisis Comparado de la Política Pública Alimentaria de Bogotá D.C.  
(Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008–2012 y Bogotá Humana 2012-2016)  
bajo el enfoque de derechos humanos**

Néstor Alberto González Ríos

Trabajo de grado presentado para obtener el título de Magister en Ciencia Política

Tutor:  
Flor María Ávila Hernández  
Doctora PHD en Derechos Humanos

Universidad Católica de Colombia – Universidad de Salerno (Italia)  
Facultad de Derecho, Ciencia Política  
Maestría en Ciencia Política  
Bogotá D.C  
2019



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

### **Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

#### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

#### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

## **Dedicatoria**

Dedico esta tesis en primer lugar a Dios por guiarme por el camino correcto y darme salud y bendiciones para alcanzar mis metas propuestas; a mi familia por ser mi soporte diario; mi esposa Claudia por su apoyo permanente e incondicional, mis hijos Juan José, Juan Estebán, Ángela María, Helen Tatiana y a mi nieto Angelo, por que son la luz que siempre iluminan mi vida. Asimismo, a los religiosos Terciarios Capuchinos por darme la sabiduría y fuerza necesarias para guiar mi proyecto de vida y a todas las personas por el apoyo incondicional que me han dado en mi diario vivir y a quienes han sido parte en mi proceso de formación personal y profesional.

## **Agradecimientos**

En primer lugar, quiero agradecer a Dios, por la sabiduría y discernimiento que me dio en esta investigación, a la Universidad Católica de Colombia, a la Universidad de Salerno (Italia), mi casa de estudio, por darme la oportunidad de convertirme en un profesional para contribuir con el desarrollo de nuestro país. También a los Doctores: Flor María Ávila, Carmen Scocozza, Dimitri Endrizzi, Pablo Guadarrama, Rubén Martínez Dalmau, Antonio Scocozza, Víctor Martín, Piero Pennetta y Lucía Picarella entre otros, quienes con su dedicación y apoyo han sido mis guías en la culminación exitosa de este trabajo. De igual manera, a todos los compañeros de estudio por su apoyo en el análisis y discusión del mismo. Finalmente, a todos quienes contribuyeron con su granito de arena para culminar con éxito la meta propuesta.

## Resumen

Esta investigación comprende el estudio y la realización progresiva de diferentes etapas de la investigación que se inicia desde la recopilación bibliográfica y revisión para determinar el alcance e impacto de la política pública alimentaria de Bogotá D.C. (Años 2008–2012 y 2012–2016), a la luz de los estándares del derecho internacional de los Derechos Humanos; se analiza con método comparado, la política pública de seguridad alimentaria en los dos períodos de gobierno Distrital en la ciudad de Bogotá.

El área de estudio muestra el contexto sociológico que dio lugar a la creación de la política pública alimentaria y su alcance como acción pública. Así mismo, analiza los principales cambios realizados en los períodos (Años 2008–2012 y 2012–2016), identificando avances, obstáculos y retos obtenidos a partir del empleo de la metodología cualitativa; por medio de encuestas realizadas a los beneficiarios de la política pública; y de esta manera, generar recomendaciones para el mejoramiento de la política pública, que permita contribuir al fortalecimiento de los programas sociales de apoyo alimentario en el Distrito Capital.

Se analiza a la luz del método histórico, aspectos como: el direccionamiento político y estratégico de los dos Planes de Desarrollo (2008–2012 “Bogotá Positiva” y 2012 – 2016 Bogotá Humana), para la Ciudad de Bogotá. De igual manera, se describen las acciones realizadas por cada administración distrital, sobre la estructura del **Programa Alimentario Bogotá te Nutre**; para ello, se utiliza la técnica del análisis del discurso, metodología cualitativa, una revisión, análisis documental y cualitativo de los Planes de Desarrollo sobre la política pública, para desentrañar la eficacia o no de la misma y su correspondencia con los estándares internacionales de derechos humanos.

En este sentido, se define como objetivo general, analizar de manera comparada la política pública de seguridad alimentaria de Bogotá D.C en los períodos de gobierno 2008–2012 “Bogotá Positiva” y 2012–2016 Bogotá Humana y su correspondencia o no con los estándares internacionales del derecho internacional.

El análisis de los resultados obtenidos, una vez aplicados los métodos histórico y comparado, concluye que la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en Bogotá, en los períodos 2008–2012 y 2012–2016, en vez de ser una política pública progresiva -como fue concebida inicialmente- para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria, cuyas administraciones y planes de desarrollo de los períodos del 2008-2012 y 2012-2016 decidieron fortalecer y garantizar la continuidad de la política pública; se evidencia que la política pública de seguridad alimentaria es regresiva por las decisiones tomadas y ejecutadas, principalmente por la reducción de los beneficiarios y del presupuesto, entre otras, en la administración del Plan de Gobierno Bogotá Humana, con la reducción de la calidad del servicio en detrimento de la persona y del acceso a los alimentos.

***Palabras clave:*** Política pública, seguridad alimentaria y nutricional, derechos humanos, comedores comunitarios, calidad de vida.

### Abstract

This degree project shows the study of the different stages –from the bibliographic review- to determine the scope of public food policy in Bogota D.C. during 2008-2012 and 2012-2016, according to international laws of human rights, in order to analyze the food public with the comparative method, security food policy in the city of Bogota D.C.

The study also shows the sociological context that originated the creation of public food policy and its scope as a public action. Moreover, it analyzes the main changes during 2008-2012 and 2012-2016); it can be identified the advances, obstacles and challenges which are obtained from the use of qualitative methodology through surveys applied to the beneficiaries of public policy; as a result, the study also brings public policy recommendations that contribute to the strengthening of social food programs in the Capital District.

The political and strategic direction of the development plans: "Bogotá Positiva" (2008-2012) and "Bogotá Humana" (2012-2016) are analyzed under the historical method. Besides, each district administration's actions is described in the structure of the **food program "Bogotá te Nutre"**. It is applied several techniques such as: the discourse analysis technique, qualitative methodology and the documentary and qualitative analysis of the development plans about public policy in order to know the effectiveness of public policies and their correspondence to international human rights standards.

In this sense, the comparative analysis of Bogota's public food security policy during 2008-2012 "Bogotá Positiva" and 2012-2016 "Bogotá Humana" and its correspondence to international standards of the international human rights law is defined as the main objective.

The analysis of the results concludes –after being applied the historic and comparative methods- that the public food policy and nutrition security in Bogotá (2008-2012 and 2012-



2016) instead of being a progressive public policy to guarantee the right of food security -as it was initially conceived-; which administrations and development plans of 2008-2012 and 2012-2016 decided to strengthen and guarantee the continuity of public policy; actually, it is regressive because of the decisions that were executed by the administration of Bogota Humana; such as beneficiary and budget reduction; consequently, the quality of service and the access of food also are reduced.

***Keywords:*** Public policy, food and nutrition security, human rights, community eatery, quality of life.

## Tabla de Contenidos

Introducción .....	16
Capítulo 1. Metodología de Investigación .....	20
1.1. Pregunta de Investigación .....	20
1.2. Descripción del Problema .....	20
1.3. Estado del Arte.....	31
1.4. Planteamiento de la Hipótesis.....	41
1.5. Objetivos .....	42
1.5.1. Objetivo General .....	42
1.5.2. Objetivos específicos .....	42
1.6. Marco Teórico.....	42
1.6.1. Análisis de políticas públicas.....	45
1.6.2. Génesis y referencial de una política pública .....	47
1.6.3. Cambios, transformaciones o evolución de las políticas públicas.....	50
1.6.4. Teoría de capacidades y libertades.....	53
1.7 Diseño Metodológico.....	69
1.7.1 Tipo de investigación y fuentes de información .....	69
1.7.2 Métodos de recolección y análisis .....	71
1.7.2.1 Búsqueda, selección y procesamiento documental.....	71
1.7.2.2 Aplicación de instrumentos de recolección de información.....	74
1.7.2. Actores.....	75
Capítulo 2. Marco Jurídico del Derecho al Alimento y a la Seguridad Alimentaria en el Estado Social de Derecho. Estándares Internacionales de los Derechos Humanos.....	79
2.1. Antecedentes Históricos del Contexto Nacional e Internacional.....	84
2.2. Marco Normativo del Derecho Humano al Alimento.....	90
2.3 Margen de Discreción del Estado .....	94
2.4 Obligaciones Mínimas Esenciales .....	94
2.5 Antecedentes del Contexto Distrital .....	96
2.6 Los Comedores como Instrumento de Política Pública .....	102
2.7 Período de Gobierno del Alcalde Luis Eduardo Garzón .....	107
2.7.1 Objetivos y alcance del servicio comedores comunitarios .....	115
2.7.2 Componentes del servicio de comedores comunitarios .....	117
2.7.3 Componente alimentario.....	117
2.7.4 Componente de inclusión social .....	119
Capítulo 3. Análisis de la Política Pública. Antecedentes. Diseño de la Política y Fases ..	122
3.1. Antecedentes de la Política Pública. Plan de Gobierno, Bogotá Sin Indiferencia (2004-2008).....	122

3.1.1 Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá (2007-2015).....	123
3.1.2 Cambios en el servicio social y sus componentes... ..	128
3.2 Plan de Gobierno Bogotá Positiva: 2008-2012.....	134
3.2.1 Cambios en el proyecto.....	136
3.2.2 Cambios en el servicio social y sus componentes .....	139
3.3 Bogotá Humana: 2012 – 2016.....	144
3.3.1 Cambios en el proyecto.....	146
3.3.2 Cambios en el servicio social y sus componentes.....	151
3.4 Ideario Político de los Alcaldes de Bogotá durante los años 2008-2016.....	156
3.4.1 Luis Eduardo Garzón (2004-2007) .....	156
3.4.2 Samuel Moreno Rojas (2008-2011).....	157
3.4.3 Gustavo Petro (2012-2016).....	159

#### Capítulo 4. Análisis Comparado de los Resultados de la Eficacia o no de la Política Pública en los Períodos 2008-2016.....

4.1 Análisis de la Información de las Fuentes Documentales .....	162
4.2 Análisis de los Resultados de la Encuesta .....	173
4.2.1 Objetivo de la encuesta .....	173
4.2.2 Métodos.....	173
4.2.3 Resultados .....	176
Conclusiones .....	183
Referencias Bibliográficas .....	186
Webgrafía.....	192
Anexos .....	195

**Lista de Tablas**

Tabla 1. N° Personas Pobres y en Indigencia por Ingresos según Localidad .....	28
Tabla 2. N° de Documentos consultados en el Estado del Arte.....	40
Tabla 3. N° de Comedores por Localidad.....	174
Tabla 4. Porcentaje de Beneficiarios Encuestados Según su Edad.....	177

## Lista de Gráficas

Gráfica 1: América Latina y el Caribe (24 Países): Prevalencias de desnutrición y sobrepeso en niños y niñas menores de cinco años de edad según patrón Oms, 2007-2016 .	33
Gráfica 2: América Latina y el Caribe: Prevalencia de la desnutrición crónica (1990-2005 / 2016).	34
Gráfica 3: América Latina y el Caribe: Prevalencia de la subnutrición.	35
Gráfica 4: Condiciones de Higiene, Salubridad y Limpieza del Comedor.	177
Gráfica 5: Suficiencia de las Porciones de Alimentos	178
Gráfica 6: La Alimentación Recibida en el Comedor	179
Gráfica 7: El Comedor Comunitario contribuyó a Mejorar la Calidad de Vida.	179
Gráfica 8: Atención Recibida por Personal del Comedor Comunitario	180

### **Lista de Anexos**

Anexo A: Encuesta para Investigación de Satisfacción de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Bogotá, D.C.....	195
Anexo B: Ficha Técnica .....	197

## Glosario de Abreviaturas

**BBA:** Programa Bogotá Bien Alimentada

**BPM:** Buenas Prácticas de Manufactura

**BSH:** Programa Bogotá sin Hambre

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina

**CESCR:** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social

**CRDC:** Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades

**DABS:** Departamento Administrativo de Bienestar Social

**DADE:** Dirección de Análisis y Diseño Estratégico

**DESC:** Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**DRI:** Programa de Desarrollo Rural Integrado

**FAO:** Food and Agriculture Organization, (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)

**FDL:** Fondos de Desarrollo Local

**GOBERNANZA:** la capacidad y acto de tomar decisiones colectivas en un territorio o comunidad determinada

**ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

**IDIPRON:** Instituto Distrital para el Desarrollo de la Niñez y la Juventud

**INSAN:** Inseguridad alimentaria y nutricional

**IPSAN:** Institucionalización de la Política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional

**JBJCM:** Jardín Botánico José Celestino Mutis

**LC:** Libertad como capacidad

**ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**PAE:** Programa de Alimentación Escolar

**PAF:** Plan de Atención Familiar

**PAIF:** Plan de Atención Individual y Familiar

**PIF:** Plan de Intervención Familiar

**PLANALDE:** Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos de la ONU

**PMASAB:** Plan maestro de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria para Bogotá

**PSAN:** Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

**PSANB:** Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá

**RAD:** Registro de Asistencia diaria

**ROM:** Comunidad gitana

**SAN:** Seguridad alimentaria y nutricional

**SCHS:** Zonas sin condiciones higiénico sanitarias

**SDA:** Secretaría Distrital de Ambiente

**SDCRD:** Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte

**SDDE:** Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

**SDE:** Secretaría Distrital de Educación

**SDIS:** Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá

**SIRBE:** Sistema de información misional y registro de beneficiarios

**SISBEN:** Sistema de selección de beneficiarios para programas sociales

**SISVAN:** Sistema de Vigilancia Epidemiológica y Nutricional



**SOSAN:** Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional

**SubGIL:** Subdirección para la Gestión Integral Local

## Introducción

Para hablar de la seguridad alimentaria es necesario que se inicie con la siguiente definición. Según la Food and Agriculture Organization (FAO), se entiende por seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa”. (ACOSTA, A.M.).<sup>1</sup>

En concepto de la FAO, la seguridad alimentaria es lo más fundamental de las necesidades básicas de toda persona como mínimo vital. Como lo afirmó su director José Graziano Da Silva, “es posible que la seguridad alimentaria no sea siempre nuestra primera preocupación, pero debería serlo” (1997, p. 79). El hambre y la desnutrición, junto con las guerras, constituyen los dos flagelos sociales que se resisten a desaparecer del escenario, de un mundo que ha avanzado y progresado como nunca en las últimas décadas.

Con este trabajo de investigación sobre el “Análisis de la política pública de seguridad alimentaria de Bogotá D.C (2008-2012 y 2012-2016) bajo el enfoque de los Derechos Humanos”; donde el tipo de investigación es histórica, descriptiva y de análisis cualitativo; han dejado diversas interrogantes y problemas planteados tales como: la regresividad de la política pública que aquí se analiza y un deterioro progresivo de los alcances de la misma, aunque se cuente con la presencia de comedores comunitarios en 19 de las 20 localidades de la ciudad, con excepción de Sumapaz.

Actualmente, la política pública alimentaria de Bogotá, tiene como núcleo central de la misma el Proyecto 1098: Bogotá Te Nutre de la Secretaría Distrital de Integración Social

---

<sup>1</sup> La Seguridad Alimentaria. *Columnas de Opinión*. El Heraldo. Consultado y disponible en <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-seguridad-alimentaria-170910>

(SDIS), junto con otras modalidades complementarias de alimentos, con atención a los beneficiarios, tales como los bonos canjeables por alimentos y la canasta de alimentos.

En este trabajo se evalúa si la política pública alimentaria durante los 2 períodos de gobierno citados, ha cumplido con los estándares del derecho internacional a la alimentación y a la seguridad alimentaria en la ciudad de Bogotá D.C. (2008–2012 y 2012-2016) desde el Proyecto 1098: Bogotá Te Nutre de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) hasta las otras modalidades como los bonos canjeables por alimentos, la canasta complementaria de alimentos y los comedores comunitarios de la SDIS.

Así mismo, el análisis pretende llegar a ser instrumento base para la evaluación, investigación a profundidad y otros tipos de estudios, que contribuyan al fortalecimiento de programas de apoyo alimentario y la redefinición de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional a nivel distrital.

El análisis se realiza con la metodología del análisis histórico y del análisis comparado de los diferentes proyectos, programas y acciones que constituyen la política pública; así como las percepciones de los actores que hacen parte de la misma tales como: gobierno, sociedad civil, beneficiarios, organizaciones sociales, profesionales en territorio y participantes de la política pública; con ellos, se analizan sus percepciones sobre la implementación de los programas y de esta manera, identificar los principales avances, obstáculos y retos de la política, así como las expectativas en el corto y mediano plazo.

Para ello se definieron como principales categorías teóricas de análisis: la génesis de las Políticas Públicas desde la mirada del contexto histórico, el análisis del rol de los actores y las reglas institucionales; el cambio de las políticas públicas desde la mirada de las

coaliciones promotoras y el concepto desarrollo de capacidades como estrategia para el mejoramiento de la situación de vulnerabilidad de los beneficiarios.

Adicionalmente, se realizó un ejercicio de búsqueda, selección y clasificación del Estado del Arte, contenida en documentos oficiales y públicos y académicos y se abordaron fuentes primarias y secundarias de la investigación a través de: visitas informales a las unidades operativas de los comedores, entrevistas semiestructuradas a los representantes legales de las unidades operativas, a los operarios, a los inclusores y a los coordinadores de la política pública; igualmente, se utilizaron herramientas de recolección de información como encuestas a 1500 beneficiarios de la política.

La presente investigación se estructura en cuatro capítulos: el Primer Capítulo hace referencia a La Metodología: descripción del problema, objetivos de la investigación, métodos de recolección y análisis, avances respecto a su análisis. El Segundo Capítulo describe el Marco Jurídico del Derecho al Alimento y a la Seguridad Alimentaria en el Estado Social de Derecho y los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos.

El Tercer Capítulo describe de manera cronológica los antecedentes, las fases y acciones desarrolladas por la administración distrital de Bogotá, en el camino para la consolidación del Programa “Bogotá sin Hambre”; específicamente de los comedores comunitarios, tomando como referente los contextos nacional e internacional y por supuesto los antecedentes distritales inmediatos al año 2004. Así mismo, evidencia el agenciamiento y papel fundamental de la sociedad civil y de las organizaciones sociales que ya venían trabajando el tema de la lucha contra el hambre en la ciudad de Bogotá. De igual manera, las acciones de formulación e implementación del programa por parte de la institucionalidad distrital; además, se describen los componentes del proyecto como línea base para el posterior

análisis de sus cambios y el análisis comparado de los planes de desarrollo. Se aborda con método histórico y comparado, los cambios realizados al proyecto desde su creación en el año 2004 hasta el año 2016, a través del estudio comparado del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008–2012 y del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012–2016. En este sentido, se realiza el análisis de cada Plan de desarrollo y los componentes estructurales de la modalidad; adicionalmente, se describen los cambios ocurridos durante cada administración hasta el año 2016 y sus estrategias de corto y mediano plazo.

El Cuarto Capítulo se centra en el análisis de los resultados de la política pública, a fin de determinar los logros, dificultades del programa y su aporte a la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá

Finalmente, se establecen unas conclusiones generales y recomendaciones que propendan al fortalecimiento del proyecto Comedores Comunitarios y otras modalidades de programas con componente de asistencia alimentaria en el Distrito.

## Capítulo 1

### Metodología de Investigación

#### 1.1 Pregunta de Investigación

¿Cómo nace la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá, de conformidad con el mandato constitucional que asume el Distrito Capital, el cual se propone la realización del derecho a la alimentación y no sólo la satisfacción de esta necesidad vital, como política pública estructurada en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva (2008 - 2012) y si ha sido eficaz, eficiente y congruente hacia la progresividad de la política pública en los períodos del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva (2008 - 2012) y Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012 - 2016) con los estándares internacionales de los derechos humanos al alimento y seguridad alimentaria?

#### 1.2 Descripción del Problema

Para poder transitar por los ideales educativos, la Profesora Luz Martínez afirma que primero es necesario plantearse las siguientes interrogantes:

“...¿Qué concepción del hombre predomina?, ¿En qué concepción política del Estado se apoya el modelo educativo?, ¿En qué concepción económica de la sociedad funciona? Esta respuesta las obtendremos en la medida que tanto la teleología como la ontología social nos respondan, si los basamentos políticos son en cada caso individualista y colectivista.”<sup>2</sup>

Las respuestas a las interrogantes anteriormente planteadas, caracterizarán los diseños de organización político-social que prevalecen en una determinada sociedad,

---

<sup>2</sup>Martínez, L. (2001) Representaciones sociales de los discursos político educativo en Venezuela y Cuba. Durante el período 1993-1996. *Revista Cuestiones Políticas*, (26). Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

influyendo los modelos de políticas públicas, en el caso que nos ocupa, en el diseño de una política pública de seguridad alimentaria en la ciudad de Bogotá D. C.

Bogotá D.C, está ubicada en el Departamento de Cundinamarca y se ve afectada por la falta de condiciones adecuadas de calidad de vida de sus habitantes; caracterizada por la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desnutrición de los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes, adultos mayores y personas en condición de discapacidad entre otros. (ICBF, Política Nacional de Seguridad Alimentaria 2006).

Por otra parte, según declaración de la Organización Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el problema de la desnutrición por deficiencia en el consumo de alimentos, radica en el acceso desigual a los alimentos. A la luz de nuestra Constitución Política de 1991, el derecho humano al alimento y a la seguridad alimentaria, está previsto en los artículos: 43, 44, 46, 65 y 66 de la CP y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Por tal motivo, el conocimiento y el reconocimiento de la problemática de inseguridad alimentaria por parte del gobierno distrital de turno, sobre el estado de inseguridad alimentaria y nutricional que afectan a las personas más vulnerables, permiten desarrollar acciones que concedan disminuir esos índices de pobreza e inequidad; especialmente a los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes, personas mayores y personas en condición de discapacidad, entre otras.

Como resultado de la inseguridad alimentaria y como respuesta a esta problemática en el año 2004 nacieron los comedores comunitarios o unidades operativas que actualmente conocemos en Bogotá.

Los comedores comunitarios se iniciaron espontáneamente como *Ollas Comunitarias* por iniciativa de algunos ciudadanos de buen corazón de diferentes sectores y localidades de Bogotá, quienes vieron la oportunidad de poder brindar alimentos calientes a personas de escasos recursos y en condiciones de vulnerabilidad.

Las ollas comunitarias se mantuvieron con el apoyo y patrocinio de los comerciantes de los barrios en diferentes localidades de la ciudad y con donaciones de los vecinos, a fin de brindar un alimento caliente a la población necesitada de sus sectores y entornos barriales, la administración distrital evidenció desnutrición y la vulnerabilidad que existía en las 20 localidades de Bogotá.

Para afrontar esta situación, la administración distrital a través del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), como entidad encargada de liderar y formular políticas sociales en el distrito capital, creó el Programa de Comedores Comunitarios dentro de la política “Bogotá Sin Hambre” (BSH), como una estrategia que buscaba satisfacer las necesidades alimentarias de 625.000 ciudadanos, de acuerdo a la meta del Plan de desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” 2004-2008).<sup>3</sup>

Después de identificar las localidades más vulnerables, dentro de las que se encuentran: Localidad 19 Ciudad Bolívar, Localidad 5 Usme, Localidad 4 San Cristóbal, Localidad 18 Rafael Uribe Uribe, entre otras; la administración distrital empezó a seleccionar los lugares donde inicialmente funcionarían los comedores comunitarios, tales como iglesias,

---

<sup>3</sup>El Plan de Desarrollo “Bogota Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión” reúne las políticas, estrategias, programas y proyectos a través de los cuales la Administración Distrital daría cumplimiento a los compromisos que adquirió Luis Eduardo Garzón en su programa de gobierno “Lucho por Bogotá Moderna y Humana” en el momento de ser elegido Alcalde Mayor de la Ciudad (2004-2008). Consultado y disponible en [http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20-%20Bogot%C3%A1%20sin%20Indiferencia\\_0.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20-%20Bogot%C3%A1%20sin%20Indiferencia_0.pdf)



colegios, salones comunales y fundaciones; los cuales se convirtieron en los escenarios donde más de 220 personas asistían diariamente para recibir su único alimento; incluso muchos de estos lugares ya venían funcionando desde hacía varios años y fueron incluidos en el programa de BSH.

Entre ellos, la casa donde vivía la señora Fabiola Abril Martínez, en el Barrio San Francisco, una de las pioneras de esta modalidad desde el año 1997. La Sra. Martínez decide unirse con varias personas de su comunidad y constituyen una entidad sin ánimo de lucro, con el fin de entregar alimentos calientes a los más desfavorecidos; desde allí se inician las famosas ollas comunitarias, con el nuevo programa bandera del alcalde Luis Eduardo Garzón, popularmente conocido como Lucho Garzón.

Con el apoyo y recursos económicos de la administración distrital, la entidad sin ánimo de lucro comienza formalmente a prestar el servicio de entrega de almuerzo en el programa de BSH en el año 2005; además, atiende para esa época el nuevo comedor comunitario que se llamaría Bellavista de la Localidad 8 Kennedy.

Posteriormente, esta misma organización social atiende el servicio de almuerzo en diferentes comedores comunitarios de la ciudad, entre los cuales se encuentran Amparo Cañizales y Villa Liliana (localidad 8 Kennedy), Gobaroa (localidad Rafael Uribe Uribe), el Bosque (localidad 5 de Usme), Alpes, Divino Niño (la localidad 19 de Ciudad Bolívar) y Moraci (Localidad de Chapinero).

De igual manera, existen otras organizaciones sin ánimo de lucro que actualmente están prestando el servicio que se conoce como el Proyecto 730 Alimentando Capacidades: desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad.<sup>4</sup>

Entre los alcances obtenidos por la administración del alcalde Garzón, fue el de superar la meta del plan de desarrollo 2005-2008 de “Bogotá sin Indiferencia”; brindando alimento a 672.332 personas, las cuales recibían apoyo alimentario y nutricional diario; de esta manera, el programa de BSH superó la meta cuando llegó al 107.5%. de la meta plan de desarrollo, lo cual se evidencia en la rendición de cuentas del Plan de Desarrollo de Bogotá Sin Indiferencia 2004-2007.

El alcalde Samuel Moreno Rojas respaldó la iniciativa de su antecesor y le dio continuidad al programa a través del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor” (2008 – 2012)<sup>5</sup>.

Las experiencias presentadas por el extinto DABS y la actual Secretaría Distrital de Integración Social permitieron la implementación de más servicios orientados a la atención en el desarrollo de capacidades de las personas y familias; reconociendo sus necesidades y potencialidades, de manera que les permita mejorar su calidad vida, disminuir las condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional, fortalecer y recuperar los espacios de encuentro familiar y comunitario alrededor del alimento.

---

<sup>4</sup> Proyecto que tiene como objetivo “Fortalecer capacidades y habilidades humanas mediante la ampliación de opciones de capacitación y formación de las y los participantes, con enfoque de derechos y diferencial, para mejorar su calidad de vida y su dignidad a través del suministro de alimentos y el diseño e implementación de acciones integrales que permitan la transformación de las condiciones que generan segregación, exclusión y aumento de inseguridad alimentaria.”. Consultado y disponible en <http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/ruta-derechos-seguridad-alimentaria>

<sup>5</sup> “El plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor” busca afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia...”. Artículo 1. Objetivo General del Plan. Consultado y disponible en [http://www.ambientebogota.gov.co/c/journal/view\\_article\\_content?groupId=10157&articleId=14017&version=1.0](http://www.ambientebogota.gov.co/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=14017&version=1.0)

Hoy en día se cuenta con tres modalidades de atención ampliando el portafolio de servicios.<sup>6</sup>

1. *Modalidad Comedores Comunitarios:* Servicio de suministro de almuerzo diario con un aporte nutricional del 40% valor calórico total de las recomendaciones de consumo diario de calorías y nutrientes para la población colombiana de todos los ciclos vitales a partir de 1 año de vida. Esta modalidad de atención brinda orientación y desarrolla procesos de fortalecimiento de capacidades y habilidades; así como vigilancia y seguimiento nutricional para determinar el estado nutricional de los participantes, esto permite trabajar en el desarrollo de estrategias de promoción en estilos de vida saludable que involucren al entorno familiar.
2. *Bonos canjeables por alimentos:* Esta modalidad de atención a familias consiste en el canje mensual de un bono por alimentos en los supermercados autorizados en cada localidad de acuerdo a los hábitos y costumbres de las familias.
3. *Canasta Complementaria de Alimentos:* Consiste en el suministro mensual de una canasta de alimentos que puede ser reclamada en diferentes puntos de entrega de cada localidad, en la que se incluyen alimentos de siete grupos recomendados que representan un aporte nutricional de entre el 35% y el 40% del valor calórico total recomendado de consumo diario de calorías y nutrientes para la población colombiana.

Las acciones desarrolladas en el Distrito Capital ‘Por el Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en niños, niñas y adolescentes, implementación de las Políticas

---

<sup>6</sup>Proyecto 730 Alimentando Capacidades.: desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad. (SDIS, 2012). Consultado y disponible en <http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/proyectoalimentandocapacidades.pdf>

Públicas del Distrito 2008-2012 y 2012 - 2016', se ejecutan en la ciudad, a través del Proyecto de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual arrojó importantes avances en la ciudad como la reducción de los índices de desnutrición y malnutrición de los niños y niñas, que se beneficiaron diariamente de los programas del Distrito y garantizar así, su derecho fundamental a la alimentación.

Entre los principales logros de “Bogotá Positiva” se destacan los siguientes:

- a. Disminución en grupos de niños y niñas menores de diez años. En *desnutrición aguda* se pasó en el año 1997 de 5.1% a tener en el año 2008 4.2%. En *Riesgo de desnutrición aguda* durante este mismo período se pasó de 16.4% a 15.9% en niños y niñas con *sobrepeso y obesidad* se pasó de 5.1% a 4.2%. A nivel del mejoramiento en la *tendencia del desarrollo adecuado*, durante este mismo período en niños y niñas menores de diez años, se pasó de 73.3% al 75.6%.<sup>7</sup>
- b. Disminución de la desnutrición global en menores de cinco años, según el indicador peso/edad pasando en el año 2004 de 10.3% al 8.8% en el año 2009.<sup>8</sup>
- c. Aumento de los períodos de lactancia materna exclusiva, pasando en el 2008 de 2.8% al 3.1% en el 2009.<sup>9</sup>
- d. Ampliación de coberturas en los programas de complementación nutricional, en cada una de sus diferentes modalidades (alimentación escolar 685.000 estudiantes de colegios distritales con suministro diario de refrigerios, 165.000 comidas calientes diarias a estudiantes de colegios distritales, 146.000 apoyos alimentarios diarios a población en inseguridad

---

<sup>7</sup> Secretaria Distrital de Salud (SISVAN 1997 – 2008).

<sup>8</sup> Secretaria Distrital de Salud (SISVAN 1997 – 2009).

<sup>9</sup> Idem

alimentaria, bonos para población en riesgo de inseguridad alimentaria, canastas complementarias).

e. Implementación del Plan Maestro de Alimentos de Bogotá, que vincula diferentes actores (46.550 productores, transformadores, distribuidores de alimentos y organizaciones solidarias).<sup>10</sup>

Los estándares de calidad alcanzados en los diferentes programas de complementación nutricional, están directamente relacionados con la implementación de las políticas poblacionales priorizadas por la Administración (Infancia, Vejez, Familia).

De la misma manera, la Administración Distrital se ha comprometido con el desarrollo del Estado Social de Derecho promulgado en la Constitución Política de 1991 y en tal propósito cobra relevancia el derecho fundamental a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional.

Uno de los elementos para la comprensión de nuestro objeto de estudio y para entender la política pública alimentaria, es entender que uno de los principales factores que contribuye a la inseguridad alimentaria es la pobreza.

De acuerdo con la encuesta Mutilpropósito para Bogotá 2011 (Tabla 1), donde el 17.3% de las personas en la ciudad es pobre (Extrema) por ingresos, y el 4% es indigente. Es decir que 1.287.982 personas, no cuentan con ingresos suficientes para comprar una canasta básica de bienes y servicios.

---

El método de pobreza por ingresos, de la mencionada encuesta, mide los niveles de vida teniendo como referencia la línea de pobreza y la línea de indigencia. La primera calcula el costo mínimo de una canasta de bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades básicas. La línea de indigencia es el costo mínimo de una canasta que satisface el umbral mínimo de necesidades nutricionales.

<sup>10</sup>Política pública para las familias de Bogotá – Secretaría Distrital de Integral Social (2011-2015). Consultado y disponible en

2[http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2017documentos/08052017\\_PORTAFOLIO\\_DE\\_SERVICIOS\\_SDI\\_S\\_2017.pdf](http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2017documentos/08052017_PORTAFOLIO_DE_SERVICIOS_SDI_S_2017.pdf)

**Tabla 1***N° Personas Pobres y en Indigencia por Ingresos según Localidad*

Localidad	Total personas	Personas pobres por ingresos		Personas en indigencia por ingresos	
		Total	%	Total	%
Usaquén	471.909	47.268	10,0	16.277	3,4
Chapinero	133.471	7.092	5,3	3.309	2,5
Santa Fe	103.593	22.838	22,0	6.451	6,2
San Cristóbal	409.628	123.853	30,2	27.492	6,7
Usme	382.654	130.593	34,1	24.939	6,5
Tunjuelito	201.843	39.917	19,8	6.801	3,4
Bosa	583.056	146.876	25,2	27.998	4,8
Kennedy	1.019.949	135.347	13,3	38.115	3,7
Fontibón	345.909	30.579	8,8	9.350	2,7
Engativá	843.722	76.823	9,1	17.816	2,1
Suba	1.068.932	124.242	11,6	32.725	3,1
Barrios Unidos	233.781	22.821	9,8	9.159	3,9
Teusaquillo	146.583	5.171	3,5	3.636	2,5
Los Mártires	97.926	19.476	19,9	6.240	6,4
Antonio Nariño	108.307	15.019	13,9	4.108	3,8
Puente Aranda	258.441	26.038	10,1	7.788	3,0
La Candelaria	24.144	5.343	22,1	2.147	8,9
Rafael Uribe Uribe	377.615	102.487	27,1	18.667	4,9
Ciudad Bolívar	639.768	206.198	32,2	37.433	5,9
<b>Total Bogotá</b>	<b>7.451.231</b>	<b>1.287.982</b>	<b>17,3</b>	<b>300.453</b>	<b>4,0</b>

Fuente: DANE - SDP. Encuesta Multipropósito para Bogotá 2011

En este aspecto, la ciudad de Bogotá avanzó a partir del 2004 hasta el 2011, fecha en la cual comienza la política regresiva de los anteriores avances. De acuerdo con la EMB de 2011, dichos avances se observaron también en materia educativa, por cuanto, la política alimentaria influyó en el éxito de los avances educativos, al garantizar el almuerzo escolar. Se observa que en la ciudad de Bogotá, la tasa de asistencia a la educación básica primaria para el grupo de población entre los 7 y los 11 años de edad es del 98,7%, lo que respecto al año 2007, implicó un aumento de medio punto porcentual, ya que en 2007 era del 98,2%. Para los jóvenes entre 12 y 17 años, que asisten a educación secundaria, esta tasa aumentó 1,7 puntos porcentuales entre 2007 y 2011, pasando de 90,2% a 91,9%.

La lucha por el derecho al alimento se inició desde el año 2004 y continúa hasta el presente, *naciendo por primera vez como política pública en el año del 2008*; se concreta por

primera vez en la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2015, en el Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” y en su Programa “Bogotá Bien Alimentada”.

La política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá tiene como objetivo central garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del Distrito Capital, en perspectiva de ciudad-región.

Se fundamenta en el derecho a la alimentación, reconociéndolo como derecho humano fundamental y al mismo tiempo incorpora el enfoque integral de la seguridad alimentaria y nutricional, y la interdependencia de cada una de sus dimensiones; siempre de cara al contexto de la Bogotá y a la región central.

Lograr la seguridad Alimentaria y Nutricional para todos y cada uno de los bogotanos es un propósito que convoca al conjunto de la sociedad, destacándose en ello el rol que debe jugar el Estado. Razón por la cual la voluntad política para adelantar las acciones y cumplir las funciones propias de éste, es un factor crucial para brindar las oportunidades y condiciones materiales (ingresos, empleo, accesibilidad) y no materiales (educación, salud etc).

Bajo esta perspectiva, el plan de desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 contempla el enfoque diferencial dentro de las estrategias para la garantía y restitución de derechos de los ciudadanos.

Cabe destacar, que en el **Plan de Desarrollo referido**, en el discurso circulante oficial, se afirma que la SDIS ha incluido nuevas variables en la planeación del suministro de alimentos para los servicios sociales, como la edad, el sexo y la variable étnica y cultural,

buscando trascender del reconocimiento de la diversidad de los grupos étnicos de la ciudad y la valoración de la diversidad de las culturas, tratando de recoger y visualizar el pensamiento, cosmovisión y visiones de las propias comunidades; reconociendo la cultura alimentaria, como columna vertebral y elemento vinculante de los habitantes, que contribuye a preservar la existencia y continuidad de los grupos étnicos. (Plan desarrollo Bogotá sin indiferencia 2004- 2008).

En este sentido, nacen los comedores comunitarios inicialmente como un programa “Bogotá sin Hambre”, y luego se convierten en una política pública; la cual va dirigida especialmente a niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes, personas mayores y personas en condición de discapacidad que están en situación de vulnerabilidad.

El conocimiento del gobierno distrital sobre la necesidad alimentaria y nutricional de las personas en condiciones de vulnerabilidad es importante porque buscan acciones que contribuyen a bajar los índices de desnutrición a los niños y niñas, mujeres gestantes y lactantes, personas mayores y personas en condición de discapacidad.

Una de las hipótesis de investigación en este trabajo, es que la Constitución Política (CP) de Colombia consagra un derecho alimentario, al hacer de manera explícita -en varias disposiciones- referencia a un subsidio alimentario para embarazadas y las madres que estuvieran desempleadas o desamparadas (artículo 43 cp), el derecho fundamental de los niños a la alimentación equilibrada (artículo 44 cp), el subsidio alimentario para las personas de la tercera edad en caso de indigencia (artículo 46), al ordenar la especial protección del Estado para la producción de alimentos y la promoción de la investigación a la alimentación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos (artículo 65); así como en



términos más generales, las condiciones posibles de reglamentación del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de las precios (artículo 66).

El proyecto 1098 “Bogotá Sin Hambre”, se materializa como una experiencia desde la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad de Bogotá; logrando consolidarse y mantenerse en el tiempo por más de una década. Asimismo, logrando posicionar en las personas, las organizaciones sociales y los dirigentes políticos en el tema garantía del derecho al acceso a la alimentación para la población vulnerable en términos de poder adquisitivo o de ingreso monetario.

Por lo anteriormente expuesto, en este trabajo se discriminará datos importantes para su respectivo análisis como el número de unidades operativas (organizaciones sociales), número de beneficiarios (participantes) y presupuestos de acuerdo a los anexos técnicos utilizados en la ejecución de los recursos asignados para el desarrollo y cumplimiento de la política pública.

### **1.3 Estado del Arte**

La investigación de diferentes instituciones académicas y los órganos de control durante los últimos años se han preocupado con gran interés en el tema de la seguridad alimentaria, especialmente los académicos y expertos en la materia se han preocupado por analizar y evaluar los programas sociales, buscando respuestas a las preguntas que cotidianamente se formulan tales como: ¿el por qué no se ha logrado disminuir los índices de desigualdad y pobreza en la ciudad?, ¿existe en el ordenamiento jurídico colombiano un derecho alimentario que proteja a la población más vulnerable?.

El análisis y evaluación de programas sociales en el contexto latinoamericano, tal vez tratando de responder ¿por qué aún con mayores niveles de inversión en políticas

sociales, no se logra disminuir de manera significativa la brecha de desigualdad y pobreza?. En concordancia con la presente investigación es importante revisar ejercicios de análisis de políticas públicas, específicamente en cuanto a programas sociales y de seguridad alimentaria y nutricional; tanto en el contexto nacional como latinoamericano a fin de determinar los elementos utilizados para el abordaje del tema.

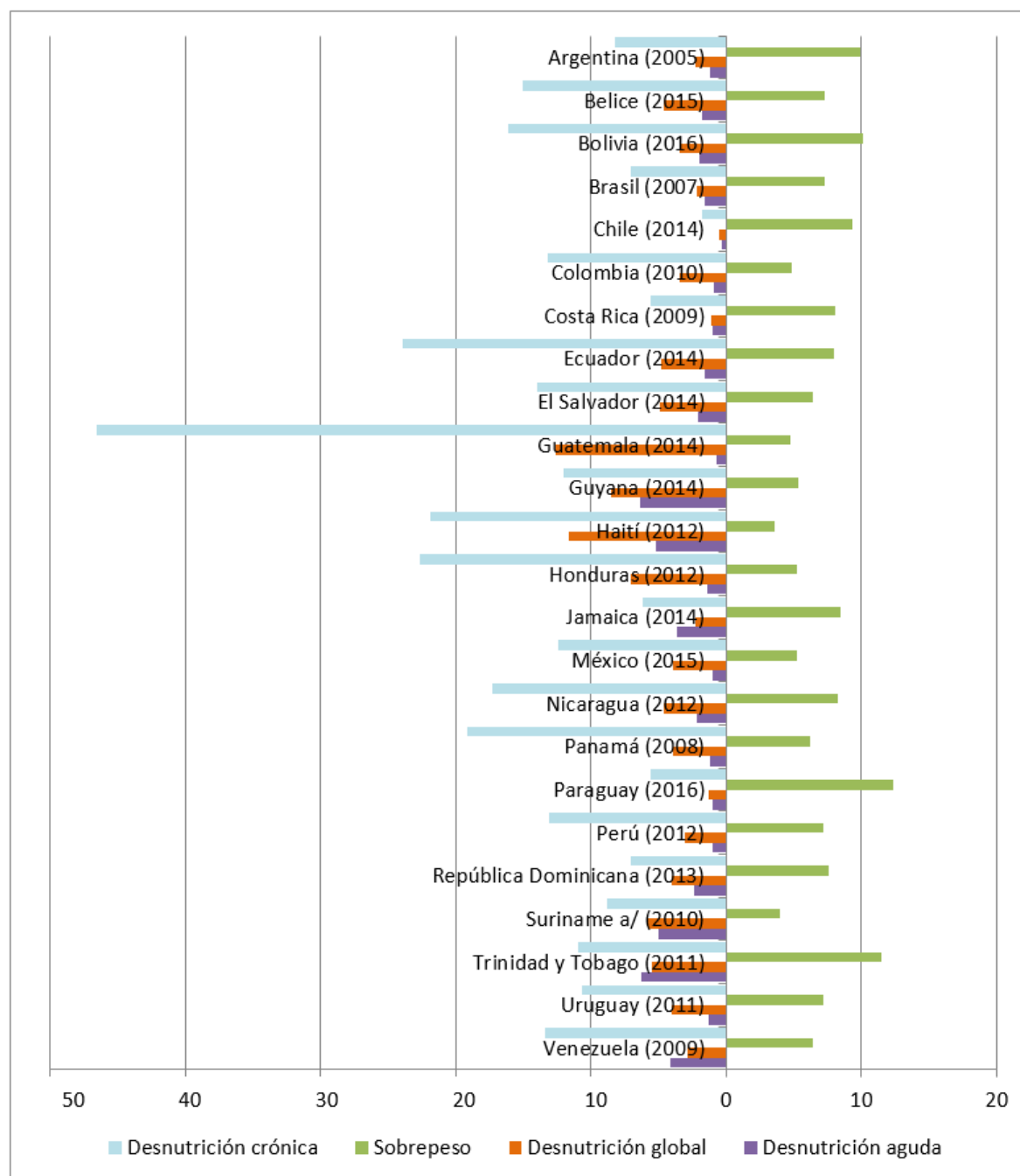
En este sentido, se destacan trabajos de investigación como (Del Castillo, 2009) quien analiza la génesis de los hogares comunitarios de ICBF, las experiencias de análisis de programas alimentarios en Panamá (Atalah & Ramos, 2005), en México (Hernández, Ochoa, & Yaschine, 2015) quienes realizan un análisis a comedores comunitarios desde su diseño e implementación; en Perú (Alcázar, 2007) estudia el logro de los objetivos de los programas alimentarios.

Con la finalidad de conocer las cifras sobre seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y El Caribe, se consultaron las estadísticas ofrecidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual señala:

“América Latina ha experimentado avances en la erradicación del hambre y la desnutrición durante las últimas décadas, con una disminución considerable del número de niños y niñas que con desnutrición. No obstante, si bien la región cuenta con una oferta excedentaria de alimentos para el consumo humano, en el 2017 se estima que el 10,2% de la población no cuenta con ingresos suficientes para cubrir sus requerimientos nutricionales mínimos, 12,2% de los menores de cinco años tiene desnutrición crónica, 3,8% sufre desnutrición global y aún 1,6% de desnutrición aguda. A lo anterior se suman los problemas del déficit de micronutrientes y el creciente número de personas con sobrepeso y obesidad, que aumenta la presión de

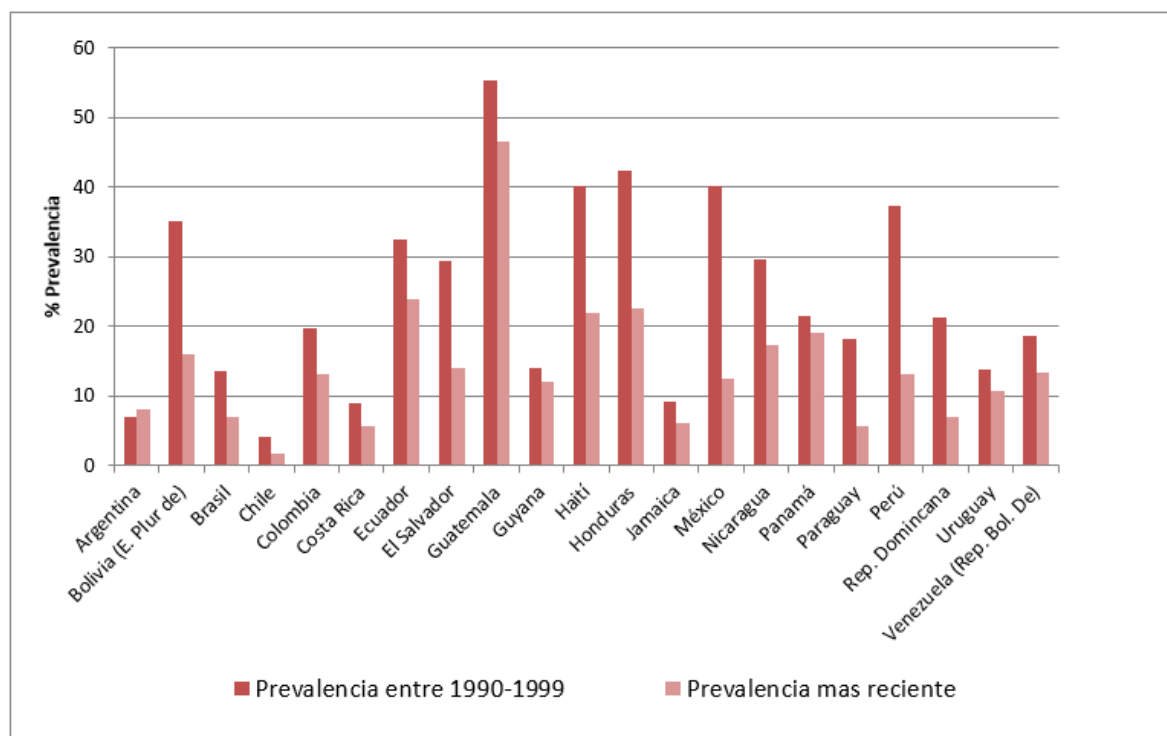
los países. Para la región un 6,8% de los menores de cinco años sufren de sobrepeso u obesidad.” (CEPAL, 2018)

*Gráfica 1: América Latina y el Caribe (24 Países): Prevalencias de desnutrición y sobrepeso en niños y niñas menores de cinco años de edad según patrón Oms, 2007-2016*



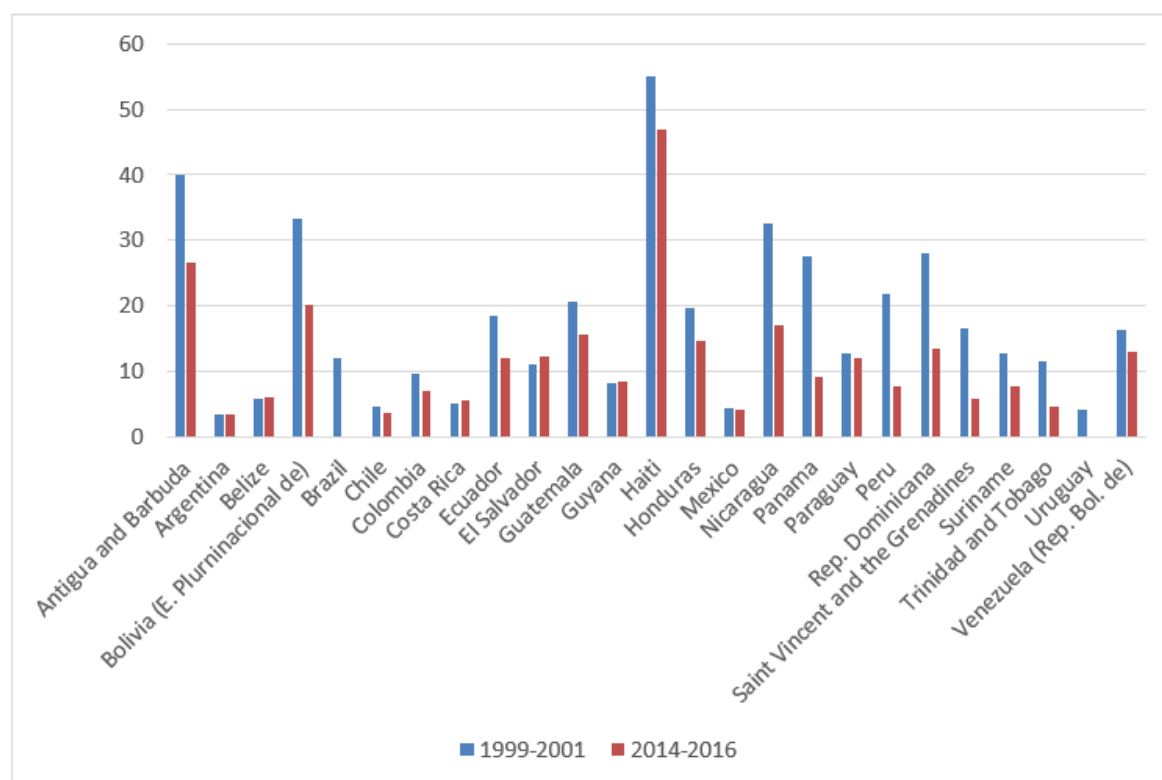
Fuente: CEPALSTAT, Global Health Observatory Data Repository e informes oficiales de los países.

Gráfica 2: América Latina y el Caribe: Prevalencia de la desnutrición crónica (1990-2005 / 2016)



Fuente: CEPALSTAT, Global Health Observatory Data Repository e informes oficiales de los países.

Gráfica 3: América Latina y el Caribe: Prevalencia de la subnutrición<sup>11</sup>



Fuente: FAO.

Erradicar el hambre en el mundo debería ser no sólo un postulado de una política pública, sino un asunto internacional que asegure el derecho de disponer de alimentos adecuados; se ha comprobado que cuando una persona no ingiere una alimentación adecuada, no podrá llevar una vida saludable que le permita un desempeño eficiente de sus actividades laborales, familiares, sociales; se puede afirmar que la satisfacción del derecho a la alimentación es medular para el alcance de todos los demás derechos humanos.

De igual manera, se plantean algunas metodologías institucionales para la evaluación y análisis de programas sociales como la de (Cohen & Franco, 1998) para la CEPAL o a nivel

<sup>11</sup> La subnutrición se define como la inseguridad alimentaria crónica, en que la ingestión de alimentos no cubre las necesidades energéticas básicas de forma continua. Consultado y disponible en <https://rutasan.hn/definicion-y-conceptos-basicos-2/>

nacional (Álvarez, 2014) de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia.

En relación con la presente investigación es importante verificar los ejercicios de los análisis de las políticas públicas; específicamente en el campo social, el de seguridad alimentaria y nutricional, tanto en el contexto nacional como en el trasnacional.

El problema de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (INSAN) en Bogotá ha sido abordado en investigaciones académicas, evaluaciones, documentos institucionales, artículos periodísticos, entre otros; los cuales han tenido diferentes enfoques de acuerdo al origen, alcance o intencionalidad del investigador. La relación con el objeto de estudio es mediada por sus ideologías y valores, tanto en la definición del tema, como en la elección del diseño y la evaluación de sus resultados. (Martínez, 2011).

Durante la fase de recolección de información documental se encontraron trabajos relacionados con temas específicos como la salud, el estado nutricional, la garantía del derecho, la gestión institucional, la efectividad de las políticas públicas, la participación ciudadana, entre otros.

De acuerdo con el análisis realizado podemos inferir unas categorías de abordaje que van desde el enfoque evaluativo, realizadas principalmente por entes de control distrital, los cuales buscan determinar la capacidad de gestión de las instituciones públicas encargadas del programa BSH, la PSANB y los avances en materia de resultados de su implementación. Un segundo enfoque analítico que pretende comparar la efectividad de las políticas públicas en la resolución de los problemas que dieron lugar a ellas; un tercer enfoque más descriptivo que considera los procesos internos técnicos y administrativos por parte de las organizaciones sociales operadoras de los servicios sociales y los actores institucionales señalando cómo se

materializan las acciones públicas en los territorios y cómo se describen los ejercicios de participación desarrollados por los actores beneficiarios.

El programa bandera del conocido Alcalde Lucho Garzón, permanentemente estuvo monitoreado durante su mandato, donde se generaron documentos, evaluaciones, diagnósticos permanentes por parte de organizaciones sociales, de organismos de control, de la veeduría distrital y de la fundación “Bogotá como Vamos”; los cuales reconocieron la importancia y el impacto del programa con el cumplimiento del objetivo con el que se creó este programa (Plan desarrollo Bogotá sin indiferencia 2004- 2008). Al nuevo programa, efectivamente había que hacerle ajustes que permitieran medir -a través de indicadores- con una metodología que trazara la línea de evaluación en la medición del impacto social, calidad del servicio, calidad de los productos, la focalización y caracterización de los beneficiarios, la ejecución operativa, las articulaciones de las instituciones para la implementación del programa como respuesta a los problemas de desigualdad, pobreza, exclusion y falta de oportunidades, entre otras.

Específicamente en cuanto al estudio de Comedores Comunitarios en la ciudad de Bogotá, es notorio el interés en el abordaje del tema durante los primeros años de su implementación, tiempo durante el cual generó un mayor desarrollo y agendamiento público del tema de la INSAN en la capital. Las personas consideran unos temas más destacados que otros en relación directa a la importancia que le den los medios “teoría de la agenda-setting” (McCombs, 2004). En este sentido, por ser BSH el programa bandera de la administración de Luis Eduardo Garzón, con su partido Polo Democrático, fue la base de su discurso político y promesa de campaña que tenía como énfasis, políticas públicas de inclusión social, contra la pobreza y la exclusión.

En este período se realizan documentos de evaluación y diagnóstico por parte de organismos como la Veeduría Distrital y “Bogotá Como Vamos”, los cuales reconocen la importancia del programa y el cumplimiento de los propósitos iniciales; aunque destacan la ausencia de indicadores claros de resultado y de una metodología concisa para la medición de impactos, calidad de los productos, entre otros aspectos operativos.

En este mismo sentido, el informe ¿Cómo va Bogotá Sin Hambre? señala que “con excepción del proyecto Comedores Comunitarios, BSH no es otra cosa que una mayor coordinación institucional y un aumento de los recursos en los proyectos que tradicionalmente ha realizado el Distrito para contrarrestar los problemas de pobreza, vulnerabilidad y marginalidad” (Nuñez y Cuesta, 2007).

El papel de las instituciones en la implementación es fundamental, quienes están en la obligación de implementar estrategias en la ciudad de Bogotá, donde desarrollen una política pública sostenible durante el tiempo; por tal motivo, el papel de la administración pública se hace necesaria para la gestión e implementación de los comedores comunitarios como respuesta a las necesidades de la población más vulnerable de la ciudad capital.

Se evidencia también una mirada de la seguridad alimentaria y nutricional desde la visión de los profesionales sociales, cómo se ven dentro del proceso y qué percepción tienen del servicio y del concepto de SAN. El empoderamiento de los beneficiarios frente al programa y las acciones desarrolladas en torno a la productividad (Velazco, 2008) y cómo los Comedores aportan a la disminución de la exclusión social (Giraldo, 2007); se analizan componentes específicos como el nutricional, donde por ejemplo (Rivera, 2012), analiza aspectos relacionados con la calidad técnico-nutricional del servicio de comedores comunitarios y el aporte de los contratos de interventoría.



Otros análisis se hacen desde la mirada administrativa y organizacional de la política pública de SAN; es decir, el papel de las diferentes instituciones en la implementación, el cual se podría combinar con análisis a los procesos desarrollados al interior de los comedores comunitarios (Ballesteros y Saavedra, 2008), (Corredor, 2008), (Forigua y Villalba, 2009), (Cuesta y Zuluaga, 2009) y otros que analizan los diferentes programas desarrollados en el marco de la PPSAN; no sólo de apoyo alimentario, sino desde la producción, el abastecimiento y el fortalecimiento organizacional.

Al respecto (Hernández, 2009) describe las estrategias implementadas en la ciudad de Bogotá para la seguridad alimentaria de sus habitantes en la primera década del presente siglo. Se desarrolla un análisis a la PSANB a partir de la metodología de análisis referencial de Pierre Muller (Ruiz y Castiblanco, 2010), desde tres enfoques: 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores, con base en (Roth A. N., 2008), haciendo énfasis en las etapas del ciclo de políticas públicas y los ejes de la PSANB; nuevamente (Rivera, 2012), realiza un abordaje desde la gestión a la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, tomando como referencia la modalidad de comedores comunitarios, el cual como documento académico trasciende el análisis particular para llegar a conclusiones y recomendaciones generales sobre los comedores y la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá.

De igual manera, (López, 2015) realiza una evaluación a la PSANB a la luz de los planes de desarrollo de las administraciones 2004 al 2015; desarrolla una metodología de valoración cuantitativa y recoge las impresiones de diferentes actores respecto a sus logros y deficiencias; estos documentos por tanto se configuran como un aporte esencial para el

desarrollo del presente trabajo, el cual pretende dar continuidad y profundidad al análisis del tema.

Con este propósito, los estudiosos del tema desarrollan una metodología de valoración cuantitativa que permite medir las opiniones de los diferentes actores involucrados en el proceso, con relación a los impactos positivos y negativos del programa.

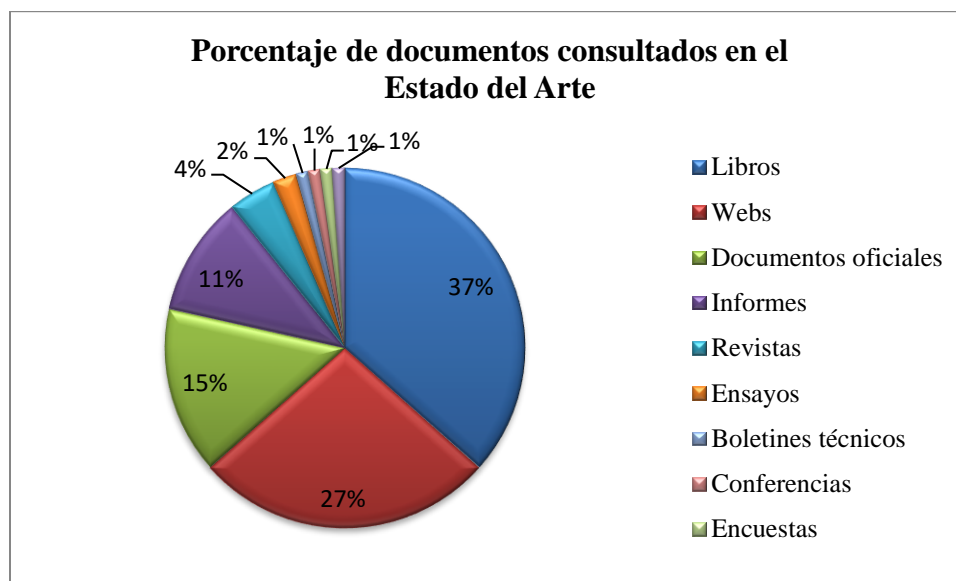
Los documentos generados en las diferentes investigaciones son un aporte esencial durante el desarrollo de este trabajo, con el cual quiero profundizar y analizar sobre este derecho universal implícito en nuestra Constitución de 1991.

*Tabla 2: N° Documentos Consultados en el Estado del Arte*

<b>Tipo de documento</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Libros	34	36.56
Webs	25	26.88
Documentos oficiales	14	15.05
Informes	10	10.75
Revistas	4	4.30
Ensayos	2	2.15
Boletines técnicos	1	1.08
Conferencias	1	1.08
Encuestas	1	1.08
Guía técnica	1	1.08
<b>Total:</b>	<b>93</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia

Gráfica 4: Porcentaje de documentos consultados en el Estado del Arte



Elaboración propia

#### 1.4 Planteamiento de la Hipótesis

En el presente documento de investigación, la política pública de seguridad alimentaria en Bogotá D.C, durante los Planes de Desarrollo Bogotá Positiva 2008–2012 y del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012–2016, no ha logrado generar el suficiente impacto, aún siendo para la capital un tema de suma importancia que la política pública de seguridad alimentaria garantice a las personas un derecho vital, pues los recursos designados y destinados para mitigar el hambre en la ciudad capital no han sido los suficientes, ni tampoco ha habido continuidad en los procesos por el cambio de gobernantes durante estos dos períodos. La falta de gobernanza, la ausencia del ciudadano en la participación y la toma de decisiones, el clientelismo político, y la falta de interés de una cultura política de inclusión social con las personas de la capital, son algunas de las causales que no han permitido un avance significativo que permita medir y evaluar si la política pública es progresiva o regresiva.

## **1.5. Objetivos**

### **1.5.1 Objetivo General.**

Analizar comparativamente en los períodos 2008 - 2015 del gobierno distrital, la política pública alimentaria en las localidades más vulnerables de Bogotá D.C, bajo el enfoque de los derechos humanos, a fin de determinar si la misma garantiza los estándares internacionales y la vigencia de los derechos al alimento y a la seguridad alimentaria.

### **1.5.2 Objetivos Específicos.**

- Identificar los aspectos sociojurídicos que dieron origen a la política pública de seguridad alimentaria en las localidades más vulnerables de Bogotá.
- Identificar las características socioeconómicas y demográficas de la población vulnerable en el territorio distrital.
- Analizar comparativamente y cualitativamente las políticas públicas alimentarias del gobierno distrital, en los períodos gubernamentales (2008-2012, 2012- 2016).
- Realizar recomendaciones a partir de la experiencia del programa de comedores comunitarios en las localidades vulnerables de Bogotá, como eje central de la Política Pública que permitan afianzar programas de seguridad alimentaria en la ciudad capital y el resto del territorio nacional.

## **1.6 Marco Teórico**

Para realizar el presente trabajo, se consideran las diferentes situaciones como referencia de análisis de la política pública desde la perspectiva de la ciencia política, con el método comparado e histórico, bajo el enfoque del derecho internacional de los derechos humanos.

Se tomará como muestra de esta investigación las unidades de análisis, planes de desarrollo, programas, proyectos y la política pública 2008-2012, 2012-2016, resultados a nivel nacional e internacional que permitan identificar y determinar las fortalezas y las debilidades de las políticas públicas, en los períodos aludidos.

La seguridad alimentaria nace en los años 70 con la producción y disposición de alimentos a nivel mundial. En los años 80 se añadió el capítulo de acceso a los alimentos y en los años 90 se reafirma la seguridad alimentaria como un derecho humano.

De acuerdo al Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), la seguridad alimentaria nutricional “es un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyude al logro de su desarrollo” (Ramírez, 2010, p. 41).

Por otra parte, según declaración de la FAO desde la Cumbre Mundial de Alimentación (CMA) de 1996, el problema de la desnutrición por deficiencia en el consumo de alimentos, radica en el acceso inequitativo de los alimentos (inseguridad alimentaria); asimismo, hicieron el siguiente planteamiento: “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2011)<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Publicado por FAO en la Guía Práctica: La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Consultado y disponible en <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

En esa misma cumbre<sup>13</sup> gobernantes y dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea reafirmaron, en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial “*el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en concordancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.*”

La seguridad alimentaria consta de tres elementos esenciales: el primero es la disponibilidad de los alimentos, el segundo el acceso a los mismos y tercero la estabilidad o sustentabilidad, entendida ésta como la garantía del primero y el segundo a lo largo del tiempo, que no sea intermitente.

Por lo tanto, la seguridad alimentaria, más que un problema de disponibilidad de alimentos es un problema de acceso a los mismos; dependiendo del nivel de ingresos, el cual a su vez está correlacionado con el empleo. De allí que los más castigados por el hambre y la desnutrición sean los pobres, y por ello, el hambre no se puede erradicar eficazmente sin combatir la pobreza. Esta razón explica por qué el hambre y la desnutrición se concentran en los países en desarrollo.

En la asequibilidad de la canasta familiar también influye el precio de la misma; el cual es determinado por varios factores, destacándose entre ellos: la mayor demanda como consecuencia de la creciente urbanización de la población, especialmente en los países en desarrollo, concomitantemente con su mayor poder adquisitivo. El número de hogares de clase media crece exponencialmente, al punto que se estima para 2024, aproximadamente en 600 millones, doblando el número de núcleos familiares que se registra hoy. Los mayores aportantes a esta ola creciente de movilidad social son China, India, Brasil y Rusia.

---

<sup>13</sup> Cumbre Mundial de Alimentación (CMA) de 1996, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Consultado y disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm#Medrano>

### **1.6.1 Análisis de políticas públicas.**

El incremento del interés por analizar las políticas públicas en la administración pública ha llegado a tal punto, que países que son potencias mundiales, caso Estados Unidos y países del continente europeo, se han preocupado por salvaguardar y construir políticas que garanticen los derechos de sus conciudadanos. Este fenómeno con el transcurrir del tiempo también está siendo estudiado y analizado sistemáticamente por países latinoamericanos, como respuesta a las necesidades de la población más vulnerable, y de esta manera tomar decisiones que permitan formular políticas públicas serias que garanticen derechos constitucionales.

Para efecto de este trabajo de investigación, el concepto de política pública se analiza bajo el entendido del desarrollo social; definido por la SDIS, institución encargada de garantizar el derecho a la seguridad alimentaria en Bogotá para la población más vulnerable de las 20 localidades.

Si bien existe dentro la estructura del Estado entidades cuya misión es impulsar y proteger los derechos ciudadanos, es claro que ésta no siempre se cumple completamente; pues desde la formulación de las leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos entre otros actos administrativos y las mismas políticas públicas no cumplen con la finalidad, dado que su ejecución debería asegurar el impacto deseado, existen con frecuencia brechas que terminan por hacerlas inoperantes. ¿Qué es lo que asegura que una política pública sea pertinente, trascienda a la mera formulación y se implemente? ¿Qué es lo que asegura que una vez implementada se logren los resultados esperados y se protejan así los derechos de los ciudadanos para lo cual se elaboró esa política?.

Por tal motivo, es importante analizar el tema de la protección de los derechos humanos a partir de una descripción de la naturaleza de las políticas públicas para seguir con la dinámica del derecho a la alimentación que se ve inevitablemente influido por esas políticas, y concluir con la identificación de estructuras gubernamentales y de Estado responsables de la creación de esas políticas y de su ejecución. En este caso, el énfasis se hace con la SDIS cuya estructura que, por sus características peculiares como órgano del gobierno distrital, debe permitir una amplia convergencia para establecer medidas efectivas a fin de garantizar el derecho a la seguridad alimentaria.

La política pública es un conjunto de decisiones ligado a acciones que transforman la realidad de una sociedad, donde la participación de los ciudadanos, los agentes del Estado y las organizaciones sociales priorizan el derrotero a seguir buscando el bien colectivo que garantice derechos a los ciudadanos, los cuales han sido o están siendo vulnerados por el Estado y en nuestro caso por el gobierno distrital. Esto afecta la calidad y los proyectos de vida de las personas menos favorecidas. Las políticas públicas deben buscar un equilibrio en relación con la distribución de los bienes y servicios, teniendo en cuenta la realidad y entornos de los 20 territorios de la ciudad.

Conforme a la dificultad para estudiar la política pública, no argumentan sus investigaciones en una teoría particular, sino que proponen marcos explicativos de carácter general, que articulan y entrelazan diferentes posturas y teorías con base en diversos factores determinantes.

Para el sociólogo Dwight Lasswell, el término de ciencias políticas públicas, fue más allá del concepto de administración pública que se utilizaba como referente para la época e introdujo un nuevo enfoque de gobierno (De Leon, 1997), que se fundamentaba en la



materialización de políticas públicas; por supuesto sin desconocer los aportes a la construcción del conocimiento sobre el ejercicio de gobierno y la cuestión pública de Marx, Hegel, Weber, entre otros.

### **1.6.2 Génesis y referencial de una política pública.**

#### *La naturaleza de las políticas públicas*

Es interesante iniciar el análisis de la naturaleza de las políticas públicas identificando algunas de las características que permiten que éstas logren su cometido.

- a. La política pública debe responder a una necesidad prioritaria y evidente.
- b. Debe haber voluntad política para impulsar la medida que se pretende establecer mediante la política pública.
- c. Que la percepción de realidad social, dé la prioridad para construir la política pública.
- d. Que la argumentación sobre la necesidad y los beneficios de la política en cuestión, hagan evidente la necesidad de una determinada política.
- e. Que la formulación de la política pública sea precisa, pues debe ser lo suficientemente clara en cuanto a los objetivos concretos que se persiguen, de ser posible, susceptibles de ser medidos; los tiempos en los que se espera sean logrados; y las estrategias que deben trazarse para alcanzarlos.
- f. Que exista respaldo en el ordenamiento jurídico que garantice la constitucionalidad y la continuidad en el tiempo de la política pública.
- g. Que estén disponibles los recursos necesarios para implementar y hacer efectiva la política pública.

h. Hacer el seguimiento y evaluación a la ejecución de la política pública, apoyados en un plan de acción que permita medir avances trazados y el resultado del impacto social.(Fuente Propia)

Cada una de las situaciones mencionadas puede convertirse en una característica de éxito si se planea adecuadamente.

Si bien en la praxis las causas y las características son importantes, lo es también tener un concepto claro de la naturaleza y de la génesis de las políticas públicas. Son muchas las definiciones que pueden ser encontradas y elaboradas. Una de las más pertinentes para este trabajo define a la política pública como un instrumento mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil, además, que "desde un punto de vista metodológico la política pública debe originarse y formularse en forma sistemática y coherente, tratando de coordinar el tema espacial (internacional, nacional, regional, comunal, micro-local), con el tema temporal (corto, mediano y largo plazo), considerando además su viabilidad política y financiera. (Construcción concepto propio).

Por otra parte, la gestación de una política pública puede ser explicada desde varias perspectivas. Una, explica la generación de una política pública como un proceso lineal e incremental en el que ésta se va gestando paulatinamente desde un "agente originador" que la impulsa y avanza en la medida de lo posible. Otra, como un proceso de interacción pública entre legisladores, funcionarios públicos, grupos de interés, población en general, a través del cual se logra un acuerdo de intereses y balances de poder.( Construcción concepto propio) Otra más, como un proceso dialéctico resultante de conflictos permanentes que se confrontan para llegar a una conclusión, posiblemente temporal. Ninguna de las tres excluye a las otras

dos, lo cual hace más complejo aún dilucidar la génesis de una política pública particular. Cualquiera que sea la perspectiva desde la cual se analice la génesis de una política pública que se produzca en un entorno con mínimas características democráticas manifiesta que se trata de un proceso y no de decisiones aisladas, de un proceso frecuentemente complicado por la cantidad de interacciones involucradas, y que podría estar siempre inconcluso por requerir ajustes de manera prácticamente permanente.

El conjunto de recursos que producen servicios a los comedores comunitarios, que deben ser accesibles, equitativos, eficientes y de calidad, y por supuesto utilizados por la población, es a lo que puede considerarse como sistema de alimentación. Las múltiples variables que intervienen en su conformación y funcionamiento en un momento determinado hacen de éste una organización compleja que, por otra parte, evoluciona constantemente en función de la dinámica demográfica, epidemiológica, tecnológica y cultural que constituye su entorno más relevante. Ni qué decir de las variables económicas y políticas que lo influyen. Pero, además, es imposible imaginar un sistema de alimentación sin las políticas públicas que definan no sólo las características de la oferta de los servicios y su financiamiento, sino también las necesidades que deben ser atendidas.

Otras variables que han modificado y seguirán modificando la naturaleza de los sistemas de salud, es la creciente exigencia de la población a tener servicios con altos niveles de calidad y seguridad; la mayor presencia de los medios de comunicación en los asuntos de la atención a la salud; el gran acceso a información sobre atención a la salud a través de Internet, para expertos y legos; o el incremento de las medicinas complementarias, por citar otras más.

Esta situación exige que las políticas públicas sean oportunas, bien enfocadas a los problemas que deben resolver, y pertinentes no sólo para enfrentar sino también para prever las posibles consecuencias de este entorno altamente dinámico.

### **1.6.3 Cambios, transformaciones o evolución de las políticas públicas.**

#### *La estructura organizativa del Distrito Capital de Bogotá*

Incluso cuando la formulación de las políticas públicas es el punto de partida indispensable, y las necesidades de la población y la protección de sus derechos es el objetivo; ambos aspectos son dos extremos que se unen solamente mediante las estructuras organizacionales que permiten articular unas con las otras, de manera que incidan en el comportamiento del sistema de salud para que responda como se considere necesario que lo haga.

Enfrentar los múltiples retos que se plantean al derecho de seguridad alimentaria requiere no sólo de la respuesta de las entidades encargadas de garantizar este derecho, sino de un enfoque mucho más amplio.

En efecto, problemas como la obesidad y la desnutrición crónica requieren de la participación de otras instancias gubernamentales y no gubernamentales, serias políticas de Estado en las que intervengan todos los actores que deban participar. Ello implica que se cumplan las características ya mencionadas, que hacen posible que una política pública tenga el efecto deseado; igualmente, que existan las instancias de convergencia de los actores al más alto nivel posible. Tal es el caso, entre otras estructuras y la SDIS.

La SDIS es un ente adscrito a la Alcaldía Mayor Distrital y como tal, está enfocada en coordinar e implementar las políticas sociales direccionadas a todas las comunidades y sectores sociales, convirtiéndose en la entidad rectora de políticas públicas que pretenden

mejorar las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de Bogotá, donde el territorio es el escenario en el cual se construyen los espacios para vivenciar los derechos.

La SDIS se puede clasificar como un actor público estatal ya que pertenece al aparato del Estado y gestiona un bien público en la forma de políticas que fomentan la integración en la ciudad, lo anterior tiene como implicación que la SDIS es entonces, una entidad sin ánimo de lucro que responde al interés general de los ciudadanos a través de las políticas públicas sociales. Sus inicios marcan el año 1938, como una Sección de Nutrición en los barrios Santander y Olaya, intentando brindar y suplir necesidades enfocadas en la población infantil con diferentes actividades alternas y campañas. Tales necesidades expresadas por la comunidad permiten que en el año de 1960, el Consejo Municipal de Bogotá cree el Departamento Administrativo de Protección Social para agrupar, en un solo ente, funciones específicas de asistencia y protección.

Posteriormente, mediante Decreto 3133 de 1968, sancionado por la Presidencia de la República, se reformó la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, creándose el Departamento Administrativo de Protección y Asistencia denominado hasta el 31 de diciembre de 2006, Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS).

El 1 de enero de 2007, mediante el Decreto 556 del 31 de diciembre de 2006, se le dio vida a la SDIS, como se denomina actualmente.

Es importante destacar que la SDIS se proyecta “*como la entidad rectora de la Política Social del Distrito Capital, en el marco del Estado Social de Derecho*” (SDIS, 2011, p. 78). Es destacable que una entidad de carácter público reconozca misionalmente que Colombia es un estado social de derecho. Esta afirmación, a la luz de la Constitución Colombiana del 91, implica la autonomía de entidades territoriales, la democracia, la

participación y el pluralismo, la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general. En el momento en que la SDIS reconoce explícitamente que su existencia está adscrita a un estado social de derecho hace de estos aspectos parte de su “forma de hacer las cosas”.

El estado social de derecho se fundamenta en el concepto de igualdad real, que no depende de la fuerza del mercado, sino de autoridades públicas para promover a las personas, sectores y grupos desfavorecidos (Arango, 2003). LA SDIS es un actor transversal de lo público en la medida que su misión responde directamente a la constitución de instrumentos que incentiven la existencia de una igualdad real, a través de la implantación de políticas públicas dirigidas a diferentes sectores de la sociedad que pueden ser grupos vulnerables por condiciones de edad, vejez, niñez, por pertenecer a una minoría de la población o incluso, por condiciones económicas que limitan la posibilidad de dichos ciudadanos de ser motores de cambio en su entorno y no, agentes pasivos de los programas de desarrollo (Sen, A. 2001, p. 11).

La SDIS además de contar con un elemento misional, está adscrito a la Alcaldía de Bogotá; por tanto, debe responder a los objetivos y lineamientos del plan de desarrollo de la ciudad.

LA SDIS constituye un verdadero punto de convergencia estratégica para la promoción de políticas de Estado.

Actualmente, la convergencia para la definición de las políticas de Estado exige no sólo de las instancias gubernamentales sino también de la participación de la sociedad civil y, por supuesto, del Poder Legislativo. La iniciativa de ley para la protección del derecho a la alimentación, la instrumentación, sin duda, es responsabilidad del Poder Ejecutivo. Será la

SDIS la responsable de que se transite desde la formulación de una ley o un acuerdo distrital hasta la ejecución de una política pública. Deberemos seguir perfeccionando este ejercicio de articulación entre generación, formulación, reglamentación y ejecución de las políticas públicas, en las cuales todas las estructuras que configuran el Estado, converjan para proteger los derechos de los ciudadanos, en este caso, el derecho a la seguridad alimentaria.

#### **1.6.4 Teoría de capacidades y libertades.**

##### *El Enfoque de las Capacidades (The Capabilities Approach)*

Aunque la teoría o Enfoque de las Capacidades surge como un marco conceptual desde el cual la calidad de vida es el elemento preponderante (Sen, 1984; 1985a), considero que su alcance es más general, pues implica reformular la noción de bienestar usada en las ciencias sociales, en el sentido de tener libertad, para llevar una vida valiosa. Desde esta nueva perspectiva, la calidad de vida depende de lo que el sujeto sea capaz de conseguir, de las maneras en que sea capaz de vivir, y no de su renta, disponibilidad de servicios sociales o satisfacción de necesidades básicas.

Para evaluar el bienestar individual, Sen considera que los recursos disponibles no proporcionan suficiente información porque su aprovechamiento varía según circunstancias personales, como la edad o la salud y socio-culturales como la educación o el capital social. Por ejemplo, un anciano necesitará seguramente más recursos que un joven para que ambos sean igualmente capaces de estar sanos; una persona con conocimientos básicos sobre salud e higiene será más capaz de estar saludable, con los mismos recursos, que quien carezca de tales conocimientos (Sen, 1982a; 1984; 1985a; 1985b). No obstante, los recursos sí tienen un valor instrumental al ser requisitos indispensables para tener capacidad. La teoría seniana los tiene en cuenta en la forma de habilitaciones, que son los recursos bajo el poder del sujeto.

Sen propone este concepto en el ámbito de la economía de la pobreza (Sen, 1981), pero considero que su alcance es más amplio, pues las habilitaciones también cumplen una función importante en el enfoque de las capacidades.

Las habilitaciones consisten en los recursos respecto de los que existe una relación de habilitación: una persona está habilitada respecto de ciertos recursos cuando puede ponerlos a su disposición para utilizarlos o consumirlos. Por ejemplo, podemos estar habilitados respecto de cierta cantidad de alimento porque disponemos de dinero para adquirirla en el mercado, o porque nuestro estrecho parentesco con el propietario de ese alimento nos faculta para exigírselo, o porque somos titulares de un subsidio en especie. En cambio, no estaríamos habilitados si meramente dependemos de la beneficencia. El conjunto de los bienes susceptibles de tal disponibilidad compone las habilitaciones del sujeto. Por otra parte, la habilitación puede ser también respecto de servicios o incluso respecto de la propia fuerza de trabajo. Sen llama *habilitación básica o directa* a los recursos que son fruto del trabajo propio (autoproducción), mientras que las *habilitaciones de intercambio* son las obtenidas de alguna otra forma (el comercio principalmente). El dinero no es equivalente a las habilitaciones debido a variaciones en los precios, al nivel de oferta, a la facilidad de acceso a los mercados, o a restricciones legales y culturales para conseguir determinados recursos. El enfoque de las habilitaciones persigue determinar, a partir de las habilitaciones iniciales y de las de intercambio, cuál es el *conjunto habilitación*, esto es, el total actual de habilitaciones con el que hacer frente a una hambruna o a una situación de escasez. (Sen, 1981).

El interés sociológico de la habilitación radica en ser una relación de poder entre un sujeto, los demás y ciertos recursos (ya sean bienes o servicios), en cuya virtud tal sujeto tiene el poder de controlarlos de forma que sus exigencias sobre los mismos han de ser atendidas



por los demás. Esta relación de poder no es una exigencia ética, sino un hecho económico o sociocultural, y por eso el análisis económico de las habilitaciones explica cómo ciertos sujetos están más habilitados que otros (controlan más recursos), o cómo dejan de estarlo, pero no justifica moralmente ninguna distribución social de habilitaciones.

De todas formas, el enfoque de las habilitaciones tiene una dimensión normativa enraizada en la sensibilidad ética de todo el proyecto seniano. Se trata de que, por una parte, debemos interpretar que las habilitaciones son derechos que estructuran las relaciones entre un sujeto y los demás con relación a ciertos bienes, y aunque tales derechos no sean exigencias morales sino facultades positivas, están en la línea de los derechos sociales y económicos cuya garantía es característica del Estado del Bienestar. Según denuncia Sen, puede no haber violación de ningún derecho legalmente reconocido en la imposibilidad de grandes sectores de la población para adquirir lo necesario para sobrevivir [...] los derechos legalmente garantizados de propiedad, transacción y transmisión que delinear el sistema económico pueden coexistir con que haya gente incapaz de adquirir suficiente comida para sobrevivir (Sen y Drèze, 1989, p.20).

El motivo es que tales derechos no garantizan que las habilitaciones directas y de intercambio permitan -en circunstancias adversas- el control de los recursos mínimos para sobrevivir. En este sentido, las habilitaciones le permiten a Sen denunciar que los derechos y libertades civiles quedan sin contenido cuando se carece del control sobre los bienes materiales con los que hacen efectivas las opciones permitidas por tales libertades.

Por otra parte, se considera que los enfoques de las capacidades y las habilitaciones son complementarios, ya que las primeras son el marco normativo para afrontar la distribución de las habilitaciones, mientras que éstas son una variable en la estimación del

bienestar mediante capacidades. En los textos dedicados al enfoque de las capacidades, para referirse a la relación entre el sujeto y los recursos, Sen utiliza casi siempre la expresión formal “*a su disposición*”, y a veces el término poseer, y sólo ocasionalmente emplea “*estar habilitado para*” (Sen y Drèze, 1989, p.12), o una expresión que incluye el vocablo “*habilitación*”. (Sen, 1985a, p. 59).

Sin embargo, es en esas ocasiones donde hace el análisis más detallado del concepto de capacidad, y por eso mediante las habilitaciones la relación abstracta entre recursos y capacidades se transforma en una relación material y mensurable entre habilitación y capacidad para funcionar. Concretamente, podemos expresar las habilitaciones como un vector cuyos elementos sean la cuantía de cada tipo de recurso para el que se está habilitado, de forma que el Individuo tenga el Vector de Habilitaciones.

Pero el análisis de Sen distingue un nivel intermedio entre las habilitaciones y las capacidades. Ser libre es ser capaz, y para eso hace falta estar habilitado. Ahora bien, ¿ser capaz de qué?. La respuesta es ser capaz de funcionar. Los “*funcionamientos*” son las cosas que el sujeto hace o la situación en que se encuentra gracias a sus habilitaciones y al uso que pueda hacer de ellas; por ejemplo, viajar, estar sano, o tener una vivienda. Los funcionamientos ofrecen un panorama de cómo es la vida del sujeto, lo cual es necesario, si no para la valoración de su libertad, sí para juzgar su bienestar. Son una noción primaria en el enfoque de las capacidades, ya que éstas se formulan mediante los funcionamientos, son ellos el tipo de información más elemental que se maneja en la teoría, y son los funcionamientos, no las capacidades, lo que puede constatarse directamente.

En consecuencia, los funcionamientos proporcionan una concepción novedosa del bienestar en la que éste ya no consiste ni en la utilidad ni en la cuantía de los recursos. Por el

contrario, el bienestar es ahora una valoración de las condiciones de vida constituidas por los funcionamientos. Éstos son hechos de la vida personal, efectivos y no meramente hipotéticos, y por tanto, aspectos constitutivos de la manera en que el sujeto vive (Sen, 1987b). Obviamente no ocurre un sólo funcionamiento cada vez, sino que la persona funciona a la vez de muchas maneras: está alimentado, sano, protegido, lee, viaja y participa en su sociedad. Su vida puede ser contemplada mediante este conjunto de funcionamientos, el cual delimita el “estado general” de la persona, su forma de vivir. (Sen, 1985<sup>a</sup>, p.12). No es que los funcionamientos sean expedientes útiles para hacer una descripción, sino que son integrantes mismos de esa forma de existencia: “vivir es un conjunto de funcionamientos interrelacionados” (Sen, 1992, p.39). Y puesto que el bienestar es una medida de la bondad de los funcionamientos, no debemos asociarlo con estados mentales, ni con la cobertura de necesidades materiales, ni tampoco con la satisfacción de deseos más o menos fundamentales. Sen propone con ello una crítica ambiciosa al utilitarismo y a su influencia en la metodología de las ciencias sociales, ya que la concepción de la vida como conjunto de funcionamientos, y del bienestar como bondad de los mismos, implica considerar el bienestar como bondad de la vida, lo cual entronca con la vinculación clásica entre ética y economía.

Sen considera a Aristóteles un precedente de su concepción casi siempre que introduce el tema de los funcionamientos (Sen, 1984, p.512; 1987<sup>a</sup>, p.64; 1987b, p.23; 1992, p. 39; 1993, p.46; 1997, p.199; (Sen y Drèze, 1989, p.14) la capacidad para funcionar, bienestar y libertad para tener una u otra forma de vida.

La importancia de la noción de capacidad va al unísono con la dificultad de interpretarla correctamente. Para ello sugiero distinguir tres niveles de análisis: desde una forma determinada de concebir la *capacidad simpliciter* como poder lograr efectivamente

algo, hay que pasar a la idea de capacidad para funcionar, y por último a la noción de conjunto capacidad. Formalmente, la capacidad para funcionar añade a la noción de funcionamiento la posibilidad real de escoger o no funcionar así. No se trata sólo de tener permiso para hacerlo, sino también de disponer de los recursos oportunos y de lo necesario para aprovecharlos. Por ejemplo, para que una persona con discapacidad pueda desplazarse (funcionamiento) necesitará más recursos y un entorno social más favorable. Dicho de otra manera, las mismas habilitaciones no se traducen automáticamente en igual capacidad de funcionar puesto que no podemos prescindir de las circunstancias personales y sociales de cada caso.

A continuación algunas de las capacidades mencionadas por Sen. Adviértase que cada una de estas capacidades implica también un funcionamiento (estar sano, ver, evitar el hambre, etc.), y que abarcan desde los estados y actividades más elementales a las actividades superiores del ser humano.

En realidad, los seres humanos no sólo persiguen el bienestar, sino también “*objetivos de agencia*” más amplios, dado que como agentes racionales pueden juzgar qué tiene valor aparte de su propio bienestar, fijar objetivos al respecto y esforzarse por alcanzarlos. (Sen, 2002).

Dentro de las principales capacidades, una persona es o no capaz de: Estar sana (ver), evitar el hambre (ayunar), tener una vivienda (tener seguridad física), evitar ser agredida físicamente (trasladarse sin peligro), tener ropa, evitar la vergüenza por la ropa que lleva, estar junto a sus seres queridos, vivir sin estar estigmatizada, llevar una vida normal actuar con sensatez, estar equilibrada, sentirse feliz, estar satisfecha.

Para explicar la libertad de llevar un tipo u otro de vida hay que considerar simultáneamente, todo el repertorio de funcionamientos a nuestro alcance. Ésa es la misión del conjunto capacidad, que es el formado por todos los conjuntos de funcionamientos de los que es capaz el sujeto, y que así engloba sus distintos estilos de vida posibles.

### *Libertad como capacidad (LC)*

Como acabamos de ver, la vida que una persona lleva se puede describir por sus funcionamientos, y su libertad por la capacidad de funcionar así. Sin embargo, considero que la idea de libertad como capacidad, estará incompleta mientras no se inscriba en las teorías senianas de la elección social, los derechos y el desarrollo. Sólo bajo esta perspectiva más amplia se puede evaluar su pretensión de ser un concepto universal de libertad, apto para las sociedades pluriculturales y evaluable con algún tipo de índice de desarrollo humano.

La influencia de Sen en los informes e índices sobre el desarrollo humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es sustancial y constante (Fukuda-Parr, 2003); (Pressman y Summerfeld, 2000), hasta el punto de que su trabajo ha ido “dando forma a la evolución del Informe sobre Desarrollo Humano a lo largo de los años” (PNUD, 2005: vii). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide los niveles relativos de desarrollo de todos los países del mundo; fijándose en los fines del desarrollo, en lugar de en los medios para conseguirlo (la producción nacional, por ejemplo). Tales fines están ligados “al fortalecimiento de determinadas capacidades relacionadas con toda la gama de cosas que una persona puede ser y hacer en su vida” (PNUD, 2000, p.19). Aunque los índices se han ido perfeccionando a lo largo de los años, siguen basándose en tres capacidades básicas: vivir una vida larga y saludable, estar bien informado y disfrutar de un nivel de vida digno. Para ello se utiliza información sobre la esperanza de vida al nacer, el producto nacional bruto per cápita y

los niveles de analfabetismo y escolarización, entre otros indicadores (Todaro, 1999). De esta manera, el IDH ofrece información sobre dónde las personas tienen más capacidad para elegir la clase de vida que ellos mismos juzgarían valiosa, y en general sobre dónde tienen más libertad real o positiva puesto que “el desarrollo puede verse como un proceso de expansión de las libertades reales de las personas” (Sen, 1999b, p.3).

La teoría seniana de la elección social nos revela que las capacidades inciden especialmente en la dimensión positiva de la libertad por ser un tipo de poder. Mientras que el control es la libertad de elegir y dirigir todos los pasos para llegar a un objetivo, el poder o libertad efectiva se refiere a la libertad de conseguir resultados, aunque sea material o formalmente imposible controlar su proceso de consecución (Sen, 1982b). Esta distinción suscita el vínculo entre la capacidad y el poder en el sentido usual, weberiano, del término. La posibilidad de lograr un funcionamiento sin haber participado en el expediente que lo ha hecho posible sugiere hasta qué punto ser libre implica tener influencia sobre los demás. Esto es: si ser libre es ser capaz o poder lograr, ¿en qué medida significa también ser poderoso?. La pregunta inversa nos conduce al tema de la libertad en el sentido del republicanismo cívico: ¿hasta qué punto la libertad como capacidad queda limitada por el poder que los demás tienen sobre uno?. La postergación de la libertad como no intromisión, vinculada al control, a favor de la concepción positiva del poder parece acercar la Libertad como Capacidad (LC) a la noción republicana de la libertad como no-dominación, en lugar de a la tradición liberal a la que Sen pertenece filosóficamente.

No obstante, considero que en la LC no se tiene en cuenta la ausencia de dominación porque ésta es tratada por Sen como una restricción informacional (Sen, 1979; 1992), como información irrelevante para evaluar la capacidad, ya que es indiferente el origen de los

impedimentos para ser capaz, y por tanto que estos sean injerencias o meros obstáculos. A la inversa, mientras la dominación o subordinación no estorbe la libertad de conseguir funcionamientos, los resultados alcanzados serán iguales que si no existiera tal dominación, con independencia de que esa situación fuera valorada negativamente desde una concepción republicana. Además, el republicanismo defiende que la realización de la libertad requiere determinada organización política de la sociedad, así como la comprensión de su devenir histórico. Por el contrario, al plantear la LC el problema de la libertad desde los resultados, elude las dinámicas de poder que forman parte del proceso histórico de consecución del bienestar social.

La disyuntiva entre control y poder también plantea la pregunta de hasta qué punto estaría justificada la pérdida de control con tal de conseguir logros valiosos, o dicho de otro modo, de cuáles son los límites del paternalismo en el enfoque de las capacidades. En líneas generales, el paternalismo puede definirse como la restricción de la libertad en beneficio de aquél cuya libertad se limita. A favor de las medidas paternalistas puede según una definición ya clásica (Berlin, 1969), la libertad negativa es la libertad respecto de la interferencia, mientras que la libertad positiva es libertad para autogobernar nuestra vida o, más en general, la libertad para conseguir lo que elegimos.

En oposición a la concepción negativa de la libertad característica del pensamiento liberal, en la tradición republicana la libertad se concibe como ausencia de dominación en lugar de como ausencia de intromisión. (Pettit, 2001); (Skinner, 1998).

Invocarse la complejidad de la motivación y de la interacción humana, que a veces hace recomendable que otras personas nos fuercen a conseguir lo que deseamos, o lo que desearíamos si estuviéramos informados adecuadamente y fuésemos plenamente racionales.

Se trata de una cuestión importante, dado que la LC aspira a proporcionar el fundamento teórico de unos índices de bienestar aceptables por culturas distintas. El problema es hasta qué punto está justificado limitar la capacidad total (el conjunto capacidad) para conseguir que los funcionamientos sean mejores. Sugiero que la solución radica en determinar la clase de libertad (si es la de tipo poder o la de tipo control), que puede ser objeto válidamente de medidas paternalistas: el hecho de que la LC sea poder o libertad efectiva lleva a considerar que las intervenciones paternalistas admisibles no pueden ser las que limiten la libertad de actuar en pos de unos objetivos, sino sólo las que restrinjan el control de su consecución.

Más allá del problema del paternalismo, el hecho de la complejidad, concretamente de la complejidad social y económica contemporánea, imposibilita tener control sobre muchos de nuestros intereses, si bien sigue siendo viable reclamar el poder sobre los estados finales. La velocidad del cambio tecnológico, la burocratización y mediatización de los poderes públicos, los movimientos demográficos a escala mundial, o la heterogeneidad étnica y cultural de las sociedades son algunos de los fenómenos que impiden la libertad de controlar resultados que nos afectan. De ahí el interés que puede tener concebir la libertad como poder, como la capacidad de lograr funcionamientos valiosos, aunque no podamos controlar su ejecución.

La consideración de las diferencias culturales a las que acabo de referirme está en el corazón mismo del enfoque de las capacidades. El ámbito del desarrollo socio-económico es especialmente delicado en este respecto puesto que, por un lado, los modelos de desarrollo pueden ser tildados de etnocéntricos, y por otro las demandas que se hacen a los gobiernos destinatarios de ayudas con frecuencia se califican de “neocolonialistas”. Por eso en diversas ocasiones Sen se ha esforzado en demostrar que las exigencias de justicia universal hechas



por los derechos humanos no son patrimonio exclusivo de ninguna cultura, y que la democracia y las libertades civiles son compatibles con todas ellas (Sen, 1999a; 1999b; 2005).

Sen propone que el desarrollo debe entenderse como expansión de la libertad, pero considero que esta tesis se queda en algo genérico si no concretamos de qué libertades se trata. El enfoque de las capacidades, y la resultante LC, deben especificar de algún modo las capacidades constitutivas de una vida rica, más con ello se abre un importante flanco para las críticas antiuniversalistas: por un lado, el comunitarismo considera imposible especificar valores morales al margen de cada cultura y más allá de ésta (MacIntyre, 1981); (Sandel, 1982), por lo que no resultaría posible un catálogo intercultural de las capacidades; por otro, John Rawls ha mantenido que el enfoque de las capacidades es una teoría comprehensiva cuya validez descansa en supuestos sobre el ser humano que son incompatibles, precisamente, con el pluralismo cultural de una sociedad liberal (Rawls, 1988). Sugiero que la respuesta, no del todo satisfactoria, radica en la combinación de las teorías senianas del desarrollo y del cambio social, lo que permite otorgar a la LC una perspectiva dinámica.

Sen no ha especificado un catálogo cerrado de capacidades que constituyan la vida buena de toda persona. En su lugar, propone que la coexistencia de diferentes valoraciones de una misma capacidad e incluso la simultaneidad de varias jerarquías de capacidades no implican ausencia de criterio. Aunque el pluralismo axiológico es inevitable, se puede reconciliar con la objetividad mediante dos vías. La primera es que, según dice Sen, “vale más acertar aproximadamente que equivocarse con precisión” (Sen, 1992, p.34). La determinación exacta de todas las capacidades básicas no se necesita en la práctica, bastando

las diferencias en una o en unas pocas de ellas para señalar desigualdades importantes en los niveles de vida (Sen, 1985a; 1992; 1997; 1999b).

La segunda vía es que la elección y valoración de las capacidades relevantes la deben realizar los propios afectados en un proceso abierto de carácter racional y democrático, el cual es tanto efecto como causa del desarrollo socio-económico, esto es, de la expansión de las capacidades (Sen, 1999b). Sin embargo, esta última solución sólo es aceptable mientras la confección de la lista intercultural de capacidades se plantee, como en el caso anterior, en el ámbito del desarrollo. Cuando el problema se aborda desde un punto de vista normativo más general, no se trata ya de justificar la valoración relativa de las capacidades básicas usadas en las medidas internacionales del desarrollo, sino de establecer por qué un funcionamiento contribuye a la bondad de una vida. Entonces ya no podemos apelar a un consenso democrático que, para ser éticamente válido, presupone sujetos previamente emancipados, lo cual es precisamente la finalidad que Sen atribuye al desarrollo.

El ser humano necesita de cada una de estas variedades para mantener su salud y fortaleza. La ausencia de uno o más de estos distintos químicos acarrearía problemas para el desarrollo y bienestar de su cuerpo, la salud y calidad de vida.

Dicho todo lo anterior, es indiscutible la posición prioritaria de la alimentación para las personas. No es extraño entonces que la alimentación se considere un derecho humano fundamental y que sea protegida tanto por los distintos Estados y la comunidad internacional.

Este reconocimiento de la alimentación como derecho humano, si bien, al igual que con los demás derechos y considerando los miles de años de historia de nuestra especie, es bastante reciente (Jusidman-Rapoport, 2014), apenas materializándose en el siglo pasado, es uno de los grandes logros del derecho y ha tenido un impacto notable, al punto de ser

incorporado en diversas Constituciones y leyes nacionales. La paradoja del derecho a la alimentación hoy es que mientras en algunos países se destruyen toneladas de alimentos debido a la sobreproducción, en otros países, fallecen personas por desnutrición y falta de alimentos. (Forbes Staff, 2013).

La alimentación por tanto está marcada por varios factores de índole nutricional, socioeconómico, cultural, político, geográfico, entre otros. En el presente artículo se analiza la alimentación y la seguridad alimentaria como derechos humanos, lo cual implica determinar su concepto, su alcance, contenido y límites, los titulares de la obligación, la función de estos derechos y sus diversas dimensiones nacional e internacional así como su vinculación con el concepto de seguridad humana, esbozado por Naciones Unidas.

Para Olivier de Schutter, relator especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación (2008- 2014), dicho derecho consiste en:

*“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”* (De Schutter, 2017, p.38).

Esta definición es quizás la más universalmente aceptada por su amplitud y contenido. Analizándola minuciosamente, encontramos cuáles son los elementos esenciales de este derecho.

En primer lugar, el acceso a los alimentos a de ser regular y permanente, siendo aún más específicos, la persona debe tener acceso diario a los alimentos.

Adicionalmente, el acceso puede ser directo o económico. Es decir, si la persona carece de los medios económicos suficientes para procurarse los alimentos para sí mismo y para sus familiares, su derecho a la alimentación está vulnerado.

Asimismo, la alimentación debe ser suficiente, en cantidad y calidad necesaria para cubrir los requerimientos del individuo y corresponderse con sus tradiciones culturales. Este último factor es muy relevante, especialmente si consideramos la existencia de prohibiciones culturales o religiosas para el consumo de ciertos alimentos y que estas creencias están amparadas por los derechos relativos a la libertad de culto, de conciencia y de autodeterminación de los pueblos, entre otros. En este sentido, la observancia de estas prohibiciones y tradiciones es vital en la cosmovisión y en las culturas de personas y grupos, forman parte de su identidad cultural, por lo que éstas podrían negarse a ingerir tales alimentos prohibidos, aún arriesgando su vida.

En un sentido similar, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de la ONU afirma:

*“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos”.* (CESCRa, 1999, p.3).

Esta definición recoge varios de los elementos ya mencionados previamente, el acceso físico a los alimentos, la posibilidad económica de adquirirlos (acceso económico) y la disponibilidad de éstos en todo momento. Pero añade una aclaratoria de suma importancia: el

derecho a la alimentación va más allá de simplemente recibir una dosis diaria de alimentos, lo que sería una forma restrictiva de entenderlo, sino que implica la concurrencia de otros factores.

En palabras de Asbjørn Eide:

*“La idea general de una alimentación adecuada puede descomponerse en varios elementos: la oferta de alimentos debe ser adecuada, lo que significa que los tipos de alimentos comúnmente disponibles... deben ser culturalmente aceptables... la oferta disponible debe cubrir todas las necesidades nutricionales generales desde el punto de vista de la cantidad y la calidad... y los alimentos deben ser seguros y de buena calidad (por ejemplo, en lo que se refiere al gusto y la textura)”* (Eide, 2003, p.63).

Resumiendo, podemos establecer que el contenido del derecho a la alimentación está expresado en 3 factores esenciales definidos por el CDESCR:

- *La disponibilidad*: implica que los alimentos estén disponibles para las personas, ya sea a través de la explotación directa de recursos naturales o mediante sistemas de producción, distribución y comercialización, es decir, que las personas puedan realizar directamente actividades para hacerse con los alimentos (producción agrícola o la pesca) o que éstos se encuentren disponibles en tiendas o mercados.

- *La accesibilidad*: se divide en la accesibilidad física y económica. La primera hace referencia a que los alimentos sean accesibles para todos los individuos, incluidos aquellos físicamente vulnerables, niños, ancianos, discapacitados o afectados por cualquier enfermedad crónica ya sea física o mental, así como para aquellos que viven en zonas remotas, especialmente los pueblos indígenas.

La accesibilidad económica implica que los costos personales y familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para una alimentación adecuada estén a un nivel tal que no se vea amenazada la satisfacción de otras necesidades básicas.

- *La adecuación:* supone una alimentación que satisfaga las necesidades nutricionales de cada persona de acuerdo a sus condiciones (edad, salud, ocupación, sexo); que los alimentos sean aptos para el consumo humano sin contaminación de sustancias nocivas; y que sean aceptables para una cultura determinada (CESCR b, p.3-4).

Según Jusidman Rapoport, “*el corolario del derecho a la alimentación es la seguridad alimentaria*” (2014). Sobre esto la FAO ha afirmado:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana [...] Cada país deberá adoptar una estrategia en consonancia con sus recursos y capacidades para alcanzar sus objetivos propios y, al mismo tiempo, cooperar en el plano regional e internacional para dar soluciones colectivas a los problemas mundiales de la seguridad alimentaria”. (ACOSTA, A.M.)

La seguridad alimentaria es la conclusión lógica y el objetivo principal del derecho a una alimentación adecuada y es responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional el tomar las medidas necesarias para alcanzar este fin.

---

<sup>0</sup> Ávila, F., Woolcott, O. y Nava, J. (2018). El Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria: Referencias a Venezuela y Perú. Revista Opción, Vol. (34).

## **1.7 Diseño Metodológico**

### **1.7.1 Tipo de investigación y fuentes de información.**

La metodología desarrollada en el presente trabajo es principalmente cualitativa, aunque se soporta en datos cuantitativos como cifras, estadísticas, indicadores, entre otros, para dar mayor argumento a los planteamientos expuestos. Su naturaleza es descriptiva y participativa ya que se fundamenta en la exposición de percepciones por parte de los actores involucrados en el problema y analizará como caso específico la modalidad de servicio de comedores comunitarios de la SDIS, la cual se configura como una de las principales acciones de implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá.

Teniendo en cuenta el marco teórico propuesto, se consideró la metodología de 10 pasos planteada por (Muller, 2006), para lo cual tras definir el tema a desarrollar o campo de investigación –paso 2- se procede al análisis de artículos y otros trabajos sobre el tema, recogidos en el Estado del Arte –paso 3 -, se definen unos criterios de búsqueda desde el alcance de la investigación –paso 4 -, se realizan los contactos necesarios para acceder a la información oficial y para el abordaje de fuentes primarias –paso 5 -, se desarrollan y validan los instrumentos a aplicar –paso 6 - se seleccionan los textos e información que se ajusta al marco de análisis propuesto –paso 7 -, se aborda a los actores seleccionados mediante entrevistas e instrumentos predefinidos –paso 8 -, se realiza la redacción del documento final –paso 10 -, ahondando cada tema con artículos y documentos especializados a fin de comprender mejor los conceptos y tener mayores elementos de análisis –paso 9-.

Para el abordaje del origen de los comedores comunitarios en Bogotá, se recurrió a la búsqueda de fuentes secundarias a través de la recopilación de documentos académicos,

institucionales, periodísticos, entre otros, que contribuyeran al análisis y entendimiento de las situaciones, actores y contexto que dieron lugar a la creación del servicio social.

En concordancia con (Muller, 2006), quien en su decálogo de etapas para el análisis de políticas públicas, refiere la importancia del análisis de literatura sobre el tema a investigar, tanto científica como especializada, lo cual junto con los demás pasos señalados en su metodología, fue tenido en cuenta transversalmente durante el proceso investigativo. En este aspecto, tras definir el campo y tema específico a desarrollar, se aborda desde el conocimiento propio de las organizaciones sociales, funcionarios y exfuncionarios de la SDIS participantes del diseño e implementación del proyecto,

Respecto a los cambios realizados en el servicio a través del tiempo, se realiza el análisis mediante *tres fuentes*.

La *primera fuente* mediante información suministrada por la SDIS en el equipo coordinador de comedores, la Dirección Territorial y la Subdirección para la Gestión Integral Local de la SDIS, para lo cual se realizaron visitas en las que se dialogó directamente con los funcionarios.

La *segunda* mediante la comparación de los anexos técnicos que definen los lineamientos de operación del servicio en todos sus componentes y los productos específicos a desarrollar por parte de los operadores.

La *tercera* mediante encuestas para identificar la percepción de los actores de organizaciones sociales, profesionales y participantes del servicio con relación a los logros, dificultades y expectativas en el corto y mediano plazo.

Finalmente, este trabajo pretende llegar a determinar la percepción por parte de los actores involucrados en el proyecto Comedores Comunitarios respecto a sus logros,



debilidades y expectativas, para lo cual se realizaron ejercicios participativos con la comunidad beneficiaria del servicio, beneficiarios egresados de éste, las organizaciones sociales operadoras y algunos actores institucionales clave en la toma de decisiones de la administración actual; teniendo en cuenta que más que una medición de impacto se trata de un ejercicio de percepción ciudadana respecto a su propia realidad, tal como lo plantea (Bello, 2009), los fenómenos sociales son complejos, tienen muchas causas, las cuales pueden influir en los resultados. No existe una teoría generalizable y ningún programa solucionará por sí solo, especialmente para un problema tan complejo como el hambre o la pobreza.

Lo anterior se complementa con herramientas metodológicas como el análisis de discurso, el cual permite comprender los planteamientos de los actores abordados como estrategia para conocer la realidad social e identificar la visión de los sujetos de su propio rol y cómo interpreta o explica los fenómenos a su alrededor.

### **1.7.2 Métodos de recolección y análisis.**

#### ***1.7.2.1 Búsqueda, selección y procesamiento documental.***

La información base para la presente investigación se obtuvo mediante la búsqueda de documentos oficiales de la SDIS, a través de la Dirección de Análisis y Diseño Estratégico (DADE) y otras instituciones como la Veeduría Distrital y la Contraloría de Bogotá.

La mayor parte de esta investigación fue consultada en libros, páginas web y otra en documentos oficiales suministrados por las entidades directamente. De igual manera, se realizó la búsqueda de documentos académicos en español e inglés sobre el tema, videos en la web y artículos periodísticos, para lo cual se usaron criterios de búsqueda como: comedores comunitarios Bogotá, programa Bogotá Sin Hambre, programas alimentarios Bogotá, análisis y evaluación de programas alimentarios, Bogotá sin Indiferencia, Luis Eduardo Garzón,

Eduardo Díaz Uribe, PSANB, seguridad alimentaria y nutricional Bogotá, Bogotá Bien Alimentada, Mi Vital Alimentario, Bogotá Te Nutre, entre otras.

Los criterios de selección definidos fueron programas alimentarios en la ciudad de Bogotá, específicamente la modalidad comedores comunitarios entre los años 2004 a 2016, documentos relacionados con la política pública de SAN en Bogotá, con el análisis, diagnósticos o evaluación de programas alimentarios en Latinoamérica, con derecho a la alimentación en Colombia y políticas sociales, análisis de políticas públicas; proceso del cual se utilizaron casi 90 documentos, audios de radio, entre otros.

De la información encontrada al respecto, se realizó un proceso de selección dejando la que resultara más pertinente a la investigación, es decir, la que tenía que ver con el origen, diseño, formulación, implementación, cambios, críticas, evaluaciones de los programas alimentarios entre el año 2004 y el 2016, principalmente los relacionados con comedores comunitarios y el programa Bogotá sin Hambre y sus posteriores denominaciones.

Para el procesamiento de los resultados, fue necesaria la lectura a profundidad y ampliación de los conceptos expuestos en los documentos seleccionados; además se reforzó esta interpretación mediante matrices en Excel construidas por el investigador. Los documentos recopilados como Estado del Arte, así como las encuestas y entrevistas realizadas, se utilizó la técnica del análisis del discurso mediante el análisis de los campos semánticos siguiendo la metodología a fin de identificar y guiar unas precategorias de análisis dando como resultado tres grupos de palabras comunes: i) las relacionadas con aspectos alimentarios (alimentación, alimentaria, alimentos, hambre, nutrición, entre otras), y aspectos relacionados con la superación de la vulnerabilidad (inclusión, capacidades, habilidades), las cuales se decide agrupar bajo la categoría *Política Pública de SAN*; ii) las relacionadas con

aspectos sociales y políticos (social, política, comunitario, derecho, población, público, pobreza, actores, organizaciones, entre otras), las cuales se agrupan bajo la categoría de contexto *socio-político*; y iii) las que tienen que ver directamente con la institucionalidad (Secretaría, institucional, programa, modalidad, servicio, comedores, recursos, decisión, acciones, entre otras), las cuales se agrupan bajo la categoría *reglas institucionales*.

Si bien se planteó inicialmente un marco de análisis con relación a los objetivos de la investigación desde los conceptos teóricos preestablecidos, las categorías de análisis desarrolladas y descritas a continuación, surgen como resultado de la consolidación de la información seleccionada, su análisis y clasificación como se menciona en el párrafo anterior.

Las entrevistas fueron en su totalidad realizadas por el autor, en los comedores Amparo Cañizales y Villa Liliana, ubicados en la localidad 8 Kennedy, y Gobaroa ubicado en la localidad Rafael Uribe Uribe, el Bosque ubicados en la localidad 5 de Usme y Alpes, Divino Niño ubicados en la localidad 19 de Ciudad Bolívar. Durante el desarrollo del documento se encuentran varias afirmaciones realizadas por los actores clave seleccionados. Al final del documento como anexo, el formato de consentimiento informado, diligenciado por los beneficiarios del programa a quienes se les aplicó el cuestionario, de acuerdo a la resolución 8430 de 1993 del Ministerio de Salud de Colombia, en las que se aclara que la investigación está clasificada en la categoría “sin riesgo”, pues no genera ninguna intervención de tipo biológica, fisiológica, psicológica o social de los individuos y por ende no representa obligación o responsabilidad alguna para el entrevistado.

### ***1.7.2.2 Aplicación de instrumentos de recolección de información.***

Para la recolección de información de fuentes primarias, se recurrió a varias estrategias dirigidas a conocer la percepción de los diferentes actores involucrados en el servicio Comedores Comunitarios:

- **Entrevista:** Esta herramienta es un instrumento técnico de gran utilidad en la investigación cualitativa para obtener información. Se fundamentan en las ideas generales que el investigador tienen sobre el tema y sus preguntas orientadoras; dependen de la intencionalidad y el conocimiento específico del entrevistado. Aunque la entrevista consiste en una conversación espontánea sobre el tema, no requiere de una formalidad; las preguntas son totalmente abiertas, permiten mayor profundidad y aclaración de conceptos, fomentan la cooperación y la empatía con el entrevistador y pueden producir respuestas no esperadas (Díaz , Torruco y Martínez, 2013). Estas entrevistas fueron realizadas a actores para la investigación (funcionarios y exfuncionarios de la SDIS). Su posterior análisis para la definición de categorías de análisis y mediante la metodología de triangulación de información junto con los documentos oficiales de la SDIS y otros trabajos respecto al tema desarrollados de manera previa. Es importante precisar que las entrevistas realizadas en este trabajo no obedecen a un cuestionario definido de manera general, sino que las preguntas orientadoras se realizaron de acuerdo a los conocimientos, experiencia y pertinencia de cada uno de los entrevistados.
- **Grupos focales:** se enmarca en la investigación socio-cualitativa, la cual apunta a la indagación e interpretación, más allá de la observación directa o el sentido común. Se fundamenta en entrevistas grupales realizadas a grupos homogéneos, requieren de un moderador y de distintos recursos para facilitar el surgimiento de la información, también es

conocida como entrevista exploratoria o focus group donde un grupo reducido se expresa de manera libre sobre un tema específico, aunque es importante precisar que esta técnica no permite realizar análisis estadísticos ya que la muestra no es representativa de la población total. Esta metodología se utiliza para conocer conductas y actitudes sociales de un grupo de actores específico y obtener mayor cantidad y variedad de respuestas (Fontas, Concalves y Vitale, s.f.). En este caso específico el análisis de la información se realizó a través de la sistematización en Excel de los cuestionarios aplicados. Las respuestas de los participantes fueron agrupadas de acuerdo a unos temas comunes y con base en éstos, se tabularon los resultados, los cuales muestran la percepción de los beneficiarios del servicio de comedores comunitarios respecto a las acciones desarrolladas en materia alimentaria y de participación social en las diferentes actividades propuestas por el programa.

### **1.7.2 Actores.**

- Beneficiarios de la política pública. El objetivo de abordar a la población beneficiaria, participante o usuaria como se han denominado, es analizar su percepción sobre el proyecto, respecto a los beneficios que perciben, los cambios en el servicio y en la vida de sus familias, las debilidades del proyecto, las actividades a las que se ha vinculado a través del comedor. Para ello, por la dinámica propia del servicio social y las familias, fue necesaria la aplicación de una técnica mixta de abordaje con base en la realización de grupos focales con los padres de familia (acudientes) de los usuarios o jóvenes beneficiarios mayores de 14 años, a quienes finalmente se les aplicó un instrumento de recolección de información a modo cuestionario, en donde, para evitar sesgos o respuestas condicionadas, se decidió hacer principalmente mediante preguntas abiertas, a fin de conocer la verdadera percepción de la población participante de Comedores en varias localidades de la ciudad. En esta tarea se contó con

apoyo de profesionales sociales y coordinadores de comedores comunitarios, quienes realizaron el contacto, convocatoria y aplicación del instrumento a familias participantes cuyos criterios de selección fueron: i) familias con varios años de permanencia en el servicio, ii) familias participantes activas de las actividades realizadas en el espacio del Comedor y iii) personas con algún grado visión crítica y argumentativa. En la actividad realizada con cada grupo, se explicó a los padres de familia el objetivo del instrumento y su forma de diligenciamiento; así mismo, se resolvían dudas sobre las preguntas, sin incidir u orientar algún tipo de respuesta. Además de familias de participantes activos, se realizaron entrevistas semiestructuradas con 2 participantes egresados del servicio, quienes por su empoderamiento, fueron seleccionados por hacer parte de procesos sociales llevados a cabo en comedores comunitarios.

- Organizaciones sociales. Se abordaron organizaciones sociales operadoras de comedores comunitarios que han hecho parte del proceso de las fases de formulación e implementación de la modalidad de servicio, con quienes se buscaba determinar los que consideran sus aportes al programa, sus actividades previas a BSH, así como su percepción sobre los logros, debilidades y retos de la modalidad, y la imagen que tienen de los cambios realizados en el tiempo y en especial con la presente administración. Además de los cuestionarios se sostuvieron diálogos con líderes de organizaciones que participaron durante la fase de implementación en los primeros años del servicio, quienes aportaron desde su experiencia y recuerdos a la reconstrucción de la historia del proyecto, de los cuales se recogieron en diario de campo los aportes considerados esenciales para el análisis. Para su abordaje se invitó -a través de llamadas- a más de 20 organizaciones sociales operadoras de comedores comunitarios seleccionadas por ser las de mayor experiencia de acuerdo a los

contratos suscritos con la SDIS; además, se contactaron a través de llamadas telefónicas a los representantes legales, a quienes se socializó el objetivo de la investigación y se les invitó para que los usuarios diligenciaran la encuesta.

- Profesionales sociales y coordinadores. Son las personas encargadas de ejecutar las acciones con la población participante, de quienes se puede decir que conocen mejor los logros y dificultades de los procesos e intervenciones que se realizan con las familias; por ello se consideró importante conocer su percepción sobre el proyecto a fin de determinar cuáles de las acciones y cambios desarrollados han logrado mayores resultados en la población beneficiaria, el cual fue diligenciado por profesionales sociales y coordinadores de diferentes localidades. Para su abordaje, se realizó contacto telefónico con los números de la base de datos de comedores comunitarios aportada por la SDIS y finalmente se aplicó el cuestionario a 12 profesionales que manifestaron su interés de participar.
- Actores institucionales. Como directos responsables de la formulación e implementación de las estrategias definidas por los hacedores de políticas, se entrevistó a exfuncionarios de la SDIS a fin de aclarar algunos aspectos relativos al origen y cambios realizados en administraciones pasadas y funcionarios de la administración actual con la finalidad de determinar los cambios que se vienen haciendo a partir de 2016. Estos entrevistados fueron seleccionados intencionalmente por su conocimiento sobre el proyecto como parte del equipo coordinador a nivel central, con ellos se utilizó la entrevista directa semiestructurada, conversaciones informales con diferentes técnicos dentro de la SDIS, encargados de la formulación y seguimiento de los componentes del servicio social, las cuales son recogidas en diario de campo para su posterior análisis.

En el siguiente capítulo se describen los elementos del contexto internacional, nacional y distrital que dieron origen a la política pública de seguridad alimentaria la cual se ha implementado a través de la modalidad de servicio comedores comunitarios en la ciudad de Bogotá, a fin de comprender las razones de la administración distrital para la implementación del programa y sus alcances como estrategia para la disminución de problemas relacionados con la situación nutricional de la población.

Por otra parte, se señala la participación de las organizaciones sociales de base comunitaria en el proceso de diseño e implementación de la estrategia, a fin de identificar su aporte, para posteriormente señalar las acciones institucionales en la materialización del programa, su alcance como acción de política pública y la descripción de los componentes que la integran.



## Capítulo 2

### **Marco Jurídico del Derecho al Alimento y a la Seguridad Alimentaria en el Estado**

#### **Social de Derecho. Estándares Internacionales de los Derechos Humanos**

Desde una perspectiva social, la garantía de los derechos se establece como alternativa ante los problemas públicos, donde los alcances de las políticas públicas, por una parte, terminan respondiendo a las necesidades de la colectividad -y con ello la superación de situaciones de inequidad- y por otra, los límites en las políticas dificultan el vencimiento de los problemas del país, agudizados en situaciones sociablemente problemáticas; relacionadas con el crecimiento poblacional, la participación laboral, la educación y la pobreza.

Las políticas públicas como respuesta a los problemas públicos deben permitir la evolución positiva de los mismos, a través de mecanismos de acción concretos; de no ser así, el objetivo de las políticas estaría siendo menguado por intereses de corte político que dificultan el avance de las situaciones problemáticas, transformando la construcción de las políticas en ciclos repetitivos sin mayores alcances. En este sentido, desde la perspectiva decisionista, la política pública como posibilidad de legitimación del poder se convierte en una herramienta de control con la cual se busca la consecución y conservación del poder político, situación amenazante en términos de la resolución del problema de inequidad social.

El término política pública se complementa de dos vocablos esenciales para la comprensión conceptual. Primero, lo político y segundo, lo público. La palabra política posee a su vez un carácter polisémico referido a la esfera de lo político, la actividad política y la acción pública (Müller, 1994). Hablar de la esfera de lo político supone la distinción entre la sociedad civil y el mundo de lo político. La política pasa a ser la esfera que potencialmente puede dar sentido a las demás, dado que es la que funda la existencia de la agrupación como

tal, al definir la existencia de otro. La actividad política tiende a expresarse en la interacción entre los partidos políticos, la obtención de puestos políticos y las formas de movilización. Por último, la acción pública, se refiere a aquellos dispositivos políticos y administrativos coordinados alrededor de objetivos communes. Para (Habermas, 1973):

“... bajo la esfera de lo público entendemos en principio un campo de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública. Todos los ciudadanos tienen en lo fundamental, libre acceso a él. Una parte de la esfera de lo público se constituye en cada discusión de particularidades que se reúnen en público” (p. 123).

Estos significados permiten enriquecer de manera sustancial lo referente a la política pública, ya que es posible visualizarla como el ejercicio de poder de las autoridades públicas y como la actuación que entiende varias dimensiones e involucra varios actores en pro del cumplimiento de unos objetivos políticos y sociales.

Lahera (2008) plantea que las políticas públicas son información relacionada con un objetivo público definido en forma democrática; esta democracia involucra al ciudadano poniéndolo en un puesto importante en la consecución de objetivos políticos determinados en las esferas de decisión social. En consecuencia, cabe la pregunta: ¿Las políticas públicas deben ser por obligación democráticas y responder a la resolución de las necesidades sociales?

La planificación es un elemento que permite la adopción de decisiones acertadas para la transformación de situaciones socialmente problemáticas; sin embargo, pueden tener lugar incongruencias a la hora de elegir las opciones de políticas que apunten a la resolución de un problema público. Esto, porque la toma de decisión se enmarca en un modelo que busca

primar los intereses (políticos, económicos o ideológicos) particulares por encima de los colectivos; por lo mismo, el marco secuencial de la política pública, minimiza lo empírico en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las mismas, porque entorpece el proceso de legitimación de soluciones ya que desconoce el rigor científico, base para la planeación estratégica.<sup>14</sup>

La formulación es un paso vital donde reconociendo el problema social se procede a construir la política. Posee un reconocimiento especial, puesto que perfila el modelo de adquisición de decisiones. Este modelo apunta a cómo el decisor elige opciones de políticas para la resolución del problema; decisión que tiene lugar gracias a la libertad del actor político que decide o a los factores externos que no puede controlar. (Roth, 2002).

A continuación, se mencionan los modelos de toma de decisión que pueden tener lugar en la formulación.

En primer lugar, la formulación de una política contiene elementos prescriptivos y normativos, los cuales buscan el logro de una realidad deseada; no obstante, las políticas públicas se establecen con el marco de los planes de desarrollo, y si bien, el discurso del desarrollo lleva al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, también esconde la búsqueda de control no sólo en el ámbito nacional, sino también en el internacional. Escobar (1997) cuestiona la noción de desarrollo arguyendo que, en un ambiente posestructuralista, si se pretende entender el desarrollo, es necesario examinar cómo ha sido comprendido a lo largo de la historia, desde qué perspectivas, con qué principios de autoridad, con qué consecuencias y para qué grupos de población en particular.

---

<sup>14</sup> *Analecta Política* (2012). Consultado y disponible en <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta>

Cuando se piensa en el desarrollo, es posible comprender que si bien éste parte del presupuesto del crecimiento económico, debe de ser entendido como una posibilidad de la consecución del bienestar de la sociedad, cuya garantía radica en el control social, puesto que, a mayor calidad de vida, mayor adaptación y legitimación del sistema político. En este punto, se presenta el siguiente cuestionamiento: ¿El desarrollo y con él, el modelo de políticas públicas es una forma de detentación de poder y sugiere una forma de control social?

El Estado Social de Derecho en Colombia se establece como una posibilidad en el que las políticas públicas se suscriben como facilitadoras de los procesos de las garantías constitucionales, luego del recurso de acción de tutela se presenta un derecho que garantiza la realización efectiva de los derechos sociales fundamentales.

Para la consecución del bienestar social, las políticas públicas no sólo deben ser capaces de responder a los estándares mínimos internacionales de los derechos, sino también deben incluir la participación democrática como posibilidad de la gobernabilidad de las administraciones.

La Corte Constitucional por medio de la jurisprudencia en la Sentencia T-760 de 2008, conlleva a que se posibilite el paso de la ambigüedad y el simbolismo de las políticas públicas al hecho fáctico enmarcado en la eficacia, el goce efectivo de los derechos y la participación ciudadana, asumiendo el papel de ordenador, supervisor y regulador de la implementación de dichas políticas en el país, buscando evitar la brecha entre lo que debe ser y lo que es. La Constitución debe ser normativa y no únicamente nominal.

Ante la búsqueda de la garantía de las políticas públicas por la rama judicial, cabe preguntarse cuál es el papel de los implementadores desde su dimensión política y desde su dimensión técnica, puesto que la demanda población del goce de sus derechos en sintonía con

el bienestar social, está siendo amenazada por el incumplimiento de las garantías. Asimismo, el sistema de construcción de las políticas públicas coordinada tras un ciclo de formulación, implementación y evaluación, está siendo amenazado por el carácter garantista de la Constitución a través de mecanismos como el de la tutela y con ello, las sentencias de los jueces.

Las políticas públicas desde las ciencias políticas referencian el accionar del Estado como un ejercicio que involucra saberes propios del derecho, la economía, la sociología, entre otros, para poder reflexionar sobre las situaciones socialmente problemáticas y sus posibles soluciones. Desde esta óptica, las políticas públicas se encaminan hacia aquellas estrategias y normas compuestas e implementadas para abordar determinadas problemáticas colectivas. La creación de las políticas públicas está soportada en el interés social, es decir, en el mejoramiento de las condiciones de vida.

Desde la administración pública se pueden analizar a través de la oferta de servicios, los beneficios sociales, los orígenes del diseño y el tipo de oferta, conllevando a que las acciones del Estado sean intencionadas. Además, cada política pública se debe enmarcar en un ciclo de construcción que la coordine, esto es, la formulación, la implementación y la evaluación.

Todo este recorrido permite registrar en las políticas públicas aquella posibilidad en el establecimiento de soluciones de los problemas públicos, involucrando el reconocimiento de los derechos sociales propios de la Constitución garantista.

En Colombia, la búsqueda del bienestar se establece con el margen de algunas políticas, pero los alcances en los últimos veinte años no han sido suficientes para determinar las soluciones en la construcción e implementación de las políticas públicas, claro está que el

país ha estado atravesado por escenarios de violencia que conllevan a retrocesos en materia de lo social.

La pregunta frente a los alcances permanece abierta puesto que los avances en el campo de lo social siguen siendo limitados, ya que se reducen a los planes de acción en el marco del desarrollo del país. Los interrogantes frente a las políticas públicas colombianas pueden girar en torno a la pertinencia, la continuidad y la permanencia de las mismas, teniendo en cuenta a su vez el asunto del conflicto armado y el goce efectivo de los derechos enmarcados en la Constitución política existente.

## **2.1 Antecedentes Históricos del Contexto Nacional e Internacional**

El concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) ha venido tomando forma con base en acuerdos internacionales suscritos por países como Colombia, empezando en 1948 con la declaración universal de derechos humanos, la cual promulga “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...”; así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de 1966, establece el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación...” y posteriormente con la Cumbre Mundial de la FAO en 1974 donde se definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista de la garantía del abastecimiento de alimentos “...que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos [...] para mantener una expansión constante del consumo [...] y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”.<sup>15</sup>

Para la década de los ochenta, la definición se concentra principalmente en la garantía del acceso a alimentos “... asegurar que todas las personas tengan en todo momento

---

<sup>15</sup> Cumbre Mundial de la FAO (1974). Consultado y disponible en <http://www.fao.org/70/1965-75/es/>

acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan”. Posteriormente en 1996, en una nueva Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en la ciudad de Roma, se define el concepto institucional que ha servido de base para la construcción de políticas públicas de SAN durante las últimas décadas tanto en Colombia como en la mayoría de países que participan en la FAO: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”<sup>16</sup>; en el cual se señala además cuatro dimensiones de la Seguridad Alimentaria, a saber: disponibilidad de alimentos, acceso, utilización o aprovechamiento biológico y estabilidad. En este sentido (Muller, 2006, p.71) plantea que el referencial global, como paradigma de una sociedad en un momento determinado, se transforma o se puede transformar ajustándose a la medida de los movimientos sociales, políticos y económicos, además de las dinámicas propias del desarrollo globalizado, del cual son componente activo instituciones supranacionales como la FAO.

Aunque en Colombia es posible encontrar antecedentes del programa de apoyo alimentario desde la década de 1930 con el Decreto 219 de 1936, que norma la creación de restaurantes y escolares para las instituciones que implementaran granjas agrícolas y por otra parte, algunas acciones institucionales en cuanto a alimentación escolar y servicios alimentarios de beneficencia, ofrecidos principalmente por comunidades religiosas; las intervenciones asistenciales en seguridad alimentaria y nutricional tienen su origen en las políticas colombianas en la década de 1960 cuando el gobierno de los Estados Unidos, en cabeza de John F. Kennedy, determinó un programa de ayuda económica, política y social

---

<sup>16</sup> Cumbre Mundial de Alimentación (CMA) de 1996, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Consultado y disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/w3548s/w3548s00.htm#Medrano>

para los países latinoamericanos denominado Alianza para el Progreso, buscando crear condiciones para el desarrollo conjunto y lograr una estabilidad política en la región, además de contar con aliados y garantizar el abastecimiento alimentario; por lo cual, uno de los principales aspectos pretendidos era el aumento de la productividad agrícola mediante reformas agrarias y apoyos sociales; desde este punto de vista la alimentación se configura como parte esencial de las acciones en materia de seguridad nacional.

Esta alianza, junto con el apoyo de agencias de cooperación como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, por medio de donaciones de los excedentes de producción de países industrializados, principalmente de cereales, dan origen a la primera política pública de SAN, denominada Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo (PLANALDE), la cual se trató de un programa de complementación nutricional, que distribuía alimentos donados internacionalmente, cuya intención era la de abordar el hambre de la niñez y las mujeres gestantes desde el componente de la disponibilidad y junto con el programa nacional de educación nutricional y complementación alimentaria, pretendían erradicar el hambre y la desnutrición en esta población específica (Restrepo, 2011).

En 1975, tras los resultados nada satisfactorios del PLANALDE y el desmonte gradual de los apoyos internacionales, el gobierno nacional decidió crear el Plan Nacional de Nutrición (PAN) y el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), los cuales buscarían alcanzar mejores condiciones nutricionales a las poblaciones más vulnerable, procurando el abastecimiento de alimentos nutritivos.

Hasta este punto es evidente una tendencia marcada hacia el asistencialismo y la adopción de medidas paliativas de lucha contra el hambre, además de una gran dependencia



del apoyo y voluntad internacional. De acuerdo con (CEPAL, FAO, PMA, 2007, p.89) “...las políticas de Estado para radicar el hambre y la desnutrición deberían articularse en torno a la doble vía de actuación (*Emergencial y Estructural*)”, es decir generar además de la entrega de apoyos alimentarios, acciones concretas para garantizar el acceso a todos los habitantes a alimentos suficientes de manera autónoma.

Además del PAN, durante la administración de Julio César Turbay (1978-1982), se creó el Plan de Integración Nacional, el cual pretendía coordinar acciones institucionales de sectores como salud, educación y alimentación, para mejorar los indicadores nutricionales. Sin embargo, aunque se amplió el grupo poblacional al que se dirigían los programas de apoyo alimentario y con ello se logró algunos impactos, estas acciones fueron muy centralizadas y al carecer de objetivos concisos no lograron mejorar la situación nutricional de los habitantes de zonas marginales (Restrepo, 2011). Durante la década de los ochenta se expidieron normas a nivel nacional sobre desarrollo rural, se mantuvieron los apoyos alimentarios y se creó el subsidio familiar tanto en dinero como con la entrega de suplementos alimentarios.

En la década de 1990, durante las administraciones de Cesar Gaviria Trujillo y Ernesto Samper Pizano (1990-1998), se dieron grandes avances respecto al concepto de seguridad alimentaria, ya que se incluyó por primera vez el derecho a la alimentación en la Constitución Política, promovido además por los acuerdos suscritos por Colombia en la Cumbre Mundial de la Infancia de 1990, la Conferencia Internacional de Nutrición de la FAO en 1992 y la Cumbre Mundial sobre Alimentación en 1996, respecto al fortalecimiento de políticas que propendieran por el mejoramiento de los indicadores nutricionales y sociales. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Durante esta década, el PAN transitó al Plan de Seguridad Alimentaria (PSA) y posteriormente al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), el cual abarcaba acciones mucho más concretas por parte del Estado, a través de políticas sectoriales en educación, medio ambiente, seguridad social, agricultura, entre otras; se desarrolló durante los gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), donde por los compromisos adquiridos en los ODM en el año 2015, se diseñaron políticas y se amplió la oferta de programas alimentarios a la población de la tercera edad, comunidades afro e indígenas y población desplazada; aunque por la vía de lo estructural las políticas económicas desestimularon la producción agrícola y se dependía más de las importaciones de alimentos.

En el año 2008 se creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), el cual se elaboró con la participación de diversos actores institucionales y sociales, logrando incorporar el derecho a la alimentación adecuada para toda la población; principalmente para quienes presentaran situaciones de vulnerabilidad. De igual manera, se establece la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional por medio del Conpes 113, la cual define la seguridad alimentaria como: la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad. (CONPES 113, 2008). Asimismo, en la Cumbre de las Naciones Unidas del año 2000, se definieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyas metas principales era erradicar la pobreza y el hambre.

Adicionalmente, el Conpes 113 establece pautas para las acciones que debe tomar el país en materia de seguridad alimentaria y nutricional, definiendo nueve líneas de acción de política que orientan el agenciamiento de la política en aspectos como la estabilidad en el

suministro y desarrollo del mercado agroalimentario, impulso a las formas asociativas y empresariales para la generación de empleo e ingresos que contribuyan a la disponibilidad y acceso a los alimentos, mejoramiento de la capacidad para acceder a los factores productivos de la población vulnerable, garantía de acceso a los alimentos, promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida saludable, mejoramiento de los servicios públicos, saneamiento ambiental y entornos saludables, aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos, desarrollo científico y tecnológico de los 5 ejes de la seguridad alimentaria y nutricional (disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico y calidad e inocuidad) y desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas.

Este análisis histórico permite evidenciar como la construcción y formulación de políticas públicas obedece al desarrollo de una serie de eventos, la intervención de múltiples actores, la voluntad política de los gobiernos, el agenciamiento internacional, la evolución constante de los conceptos y paradigmas sobre un problema público, la movilización social, entre otros factores; de acuerdo con (Roth, 2002):

“...las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, por el contrario, más bien se trata de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad...”<sup>17</sup>

Al abordar este tema en sus diversas concepciones tenemos que tener en cuenta que la promoción de la Democracia Representativa y Participativa y del pluralismo político y el fortalecimiento del Estado de Derecho son aspectos que están también vinculados

---

<sup>17</sup> Citado en Revista Iconos 53, pp 201-204, 2015. Reseña Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación.

estrechamente a la vigencia plena de todos los derechos y en especial a los referidos a la alimentación.

Según Olivier de Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación (2008-2014), define de la siguiente manera el derecho a la alimentación:

“El derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.<sup>18</sup>

## 2.2 Marco Normativo del Derecho Humano al Alimento

El contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada incluye tres elementos esenciales:<sup>19</sup>

- *La disponibilidad*: se refiere a que los alimentos deben estar disponibles para las personas mediante la explotación directa de recursos naturales o sistemas de producción, distribución y comercialización; es decir, los alimentos deben estar disponibles en tiendas y mercados.

- *La accesibilidad*: se divide en física y económica. La primera se refiere a que los alimentos sean accesibles para todos los individuos, incluidos niños, ancianos, discapacitados o afectados por cualquier enfermedad crónica; igualmente, para aquellos que viven en zonas remotas, especialmente los pueblos indígenas. La segunda, implica que los costos personales

---

<sup>18</sup> Ávila F., Woolcott, O. y Nava J. (2018). El Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria: Referencias a Venezuela y Perú. Revista Opción, Vol. (34), pp.2.

<sup>19</sup> Idem, p. 4

y familiares para la compra de alimentos estén a un nivel adecuado que no ponga en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas.

- *La adecuación*: se refiere a que cada persona según sus condiciones (edad, salud, ocupación, sexo), deben tener una alimentación que satisfaga sus necesidades nutricionales, alimentos aptos para el consumo humano sin contaminación de sustancias nocivas.

Abordar el tema del Derecho a la Alimentación, implica remitirlo a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en la cual, se establece al mismo como parte importante del nivel de vida adecuado. Lo amparan tratados regionales y constituciones nacionales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25, establece: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación”.

La carta magna de la Constitución Bolivariana de Venezuela, en su artículo 305, señala que “... La seguridad alimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, atendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícolas, pecuaria, pesquera, y acuícola [...] a tales fines, el Estado dictara las medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento ...”. Adicionalmente, en el Artículo 117 establece que “... todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno.”

De la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Artículo 2 señala que:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. Derecho a un nivel de vida adecuado ...”.

De la misma manera, en el Artículo 11 establece que:

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”*

Es importante definir el concepto de la expresión genérica "Ley Marco", la cual comprende todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos a alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración, y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano.

En este caso, la expresión *Ley*, representa un instrumento jurídico de carácter normativo. *Marco* se refiere al carácter referencial del instrumento; básicamente en el mismo sentido, también es usual encontrar los vocablos tipo, básico (a), modelo u otros.

Se adoptan la siguiente definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional: “Se define como la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respeto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores.”

*Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

Los derechos económicos, sociales y culturales implican las obligaciones para el Estado de respetar, proteger y cumplir los mismos. El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones constituye una violación a dichos derechos, por parte del Estado, bien sea por acción u omisión.

Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, la obligación de conducta o de realización por parte del Estado, podría implicar la aprobación y ejecución de un plan de acción destinado a reducir el índice de mortalidad materna. La obligación de resultado requiere que los Estados cumplan objetivos concretos que satisfagan una norma sustantiva precisa. Por ejemplo, con respecto al derecho a la salud, la obligación de resultado exige que se reduzca la tasa de mortalidad materna a los niveles acordados en la Conferencia Internacional de El Cairo sobre la Población y el Desarrollo de 1994 y la Cuarta Conferencia Mundial de Beijing sobre la Mujer de 1995.

### **2.3 Margen de Discreción del Estado**

Al igual que con los derechos civiles y políticos, los Estados cuentan con un margen de discreción en la selección de los mecanismos a usar para hacer efectivas sus respectivas obligaciones. Tanto la práctica de los Estados, como la forma en que las entidades internacionales de supervisión de tratados y los tribunales nacionales aplican las normas legales a casos y situaciones concretos, han contribuido a la evolución de normas mínimas universales y a una comprensión común acerca del alcance, la naturaleza y las limitaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

El que la plena efectividad de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales sólo pueda lograrse progresivamente, como ocurre también con la mayoría de los derechos civiles y políticos, no cambia la naturaleza de la obligación legal que requiere que los Estados adopten medidas, tanto legislativas como administrativas, de forma inmediata y otras a la mayor brevedad posible.

### **2.4 Obligaciones Mínimas Esenciales**

Un Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina "una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos."

Por ejemplo, incurre *prima facie* en una violación del Pacto, un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza. Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables, independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.



Desde el fin de la guerra fría, en todas las regiones del mundo existe una tendencia a limitar la función del Estado, confiando en el mercado para solucionar los problemas del bienestar humano que a menudo responden a condiciones generadas por instituciones y mercados financieros internacionales y nacionales y en el afán de atraer inversiones provenientes de empresas multinacionales que disponen de más riqueza y poder que muchos Estados.

Ahora ya no se da por sentado que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales depende en gran medida de la acción del Estado. Sin embargo, conforme al derecho internacional, el Estado sigue siendo el responsable de asegurar la realización de dichos derechos. Si bien las tendencias aquí mencionadas complican la tarea de responder a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, se vuelve cada vez más urgente tomar en serio estos derechos y, por consiguiente, ocuparse de responsabilizar a los gobiernos que no cumplan sus obligaciones en esta materia.

Por consiguiente, al Estado le corresponde la obligación de demostrar logros cuantificables encaminados a la plena efectividad de los derechos aludidos. Por su parte, el Derecho a la alimentación se debe garantizar como fuente primordial para la vida, y debe estudiarse en conexidad e interdependencia con otros derechos.

La alimentación es un derecho humano fundamental, que si bien, tiene menos de un siglo de haber sido reconocido como parte esencial del derecho a la vida, hoy en día está incorporado en la mayoría de las legislaciones en el mundo.

Los Estados son los principales responsables de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación y deben asegurarse que las personas puedan acceder a los alimentos suficientes y adecuados, para el consumo de acuerdo a las necesidades nutricionales así como

con el respeto de sus tradiciones culturales. No obstante, siguen existiendo millones de personas que no pueden disfrutar de este derecho. Peor aún, millones de personas mueren anualmente por el hambre, la desnutrición crónica o enfermedades relacionadas.

Es necesario entonces un esfuerzo concertado entre todos los actores internacionales para conseguir un avance significativo en la erradicación del hambre endémica. Por lo tanto, aún hay un largo camino por recorrer en la lucha por la defensa y garantía de este derecho humano. Situaciones como las guerras y otros conflictos armados o las catástrofes naturales, que tienen entre sus múltiples consecuencias la dificultad en el acceso a los alimentos, hacen que sea necesario un esfuerzo continuo para la garantía de una alimentación completa para todas las personas, especialmente si a todo esto sumamos el problema de la sobrepoblación, probablemente el mayor reto futuro en esta área.<sup>20</sup>

## **2.5 Antecedentes del Contexto Distrital**

Específicamente para la Ciudad de Bogotá, las acciones descritas anteriormente inician su materialización en la década de 1960 con la institucionalización del servicio de comedores escolares por parte de la Secretaría de Educación y algunas acciones coordinadas con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

En 1960, con recursos del programa “Alianza para el Progreso”, se construyó la Escuela John F. Kennedy, donde funcionó el primer restaurante escolar. Así mismo, en ese año se implementó el suministro de almuerzos en establecimientos como la Escuela Clemencia Holguín de Urdaneta y el Centro de Estudios del Niño, de la localidad de Engativá, donde igualmente se construyó el segundo restaurante escolar para los estudiantes

---

<sup>20</sup> Ávila F., Woolcott, O. y Nava J. (2018). El Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria: Referencias a Venezuela y Perú. Revista Opción, Vol. (34).

de la institución, esta vez con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (SDE, s.f.)

Pero es hasta la década de 1990 que se institucionalizan políticas de alimentación y nutrición en el Distrito Capital, particularmente motivadas por los cambios constitucionales y los lineamientos de orden nacional, producto de los acuerdos internacionales ya mencionados; los cuales marcaron la hoja de ruta para la adopción de acciones específicas de intervención mediante programas de apoyo alimentario y complementación dirigidas a la población más vulnerable.

En el año de 1993, el Distrito adopta el Plan de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna y la estrategia Hospitales Amigos de los Niños. En el año de 1995 con Antanas Mockus como Alcalde, se inicia la entrega de refrigerios escolares con una cobertura de 13.000 complementos alimenticios a estudiantes de básica primaria.

Durante la primera alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2000) se implementa el Plan de Alimentación y Nutrición para el Distrito Capital 1999-2003 PLAN D.C. de manera articulada entre la Secretaría de Salud, el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el ICBF, el Instituto Nacional de Salud (INS) y el Instituto Distrital de Recreación.

El Plan se adoptó mediante Decreto 269/2003, el cual posteriormente daría lugar al Plan Distrital de Lactancia Materna en el año 1996-1998.

El Acuerdo 257 de 2006 definió que el DABS se convierte en la actual Secretaría Distrital de Integración Social y Deporte (IDRD), las Universidades Nacional de Colombia y Javeriana, entre otras; organizó la acción institucional a fin de “...lograr [...] un abordaje más eficiente de los problemas alimentario-nutricionales del Distrito Capital [...] luchando juntos por nuestra razón de ser: el bienestar de todos los

ciudadanos que habitan en Santa Fe de Bogotá” (SDS, 2000, p. 22 ); para lo cual desarrolló estrategias en ocho ejes: lactancia materna, atención nutricional a grupos vulnerables, prevención y control de micronutrientes, programas de complementación, hábitos de vida saludable, alimentos inocuos, vigilancia del Estado nutricional y finalmente seguridad alimentaria familiar, rural y urbana.

Posteriormente, durante la segunda alcaldía de Antanas Mockus (2001-2004) en el Plan de Desarrollo “Bogotá, Para vivir todos del mismo lado” se establece en el objetivo número tres: Justicia Social, la estrategia “desarrollar programas que contribuyan a generar condiciones mínimas a poblaciones vulnerables en nutrición, salud, educación, habitación e infraestructura urbana”, la cual incluyó el programa “Nutrir para el Futuro” con una asignación presupuestal de más de 160 mil millones de pesos, de los cuales sólo se ejecutaron 96.485 millones (Restrepo, 2006). Este programa incluyó la suplementación con hierro, yodo y flúor para niños escolarizados y otras acciones como complementación alimentaria a través de los servicios sociales del DABS y el ICBF a fin de mantener o mejorar la situación nutricional de 171 mil niños, niñas, mujeres gestantes, adultos mayores y personas habitantes de calle, al igual que otros componentes como vigilancia nutricional, promoción de la lactancia materna, hábitos de vida saludables y prevención de enfermedades transmitidas por alimentos, a través de una estrategia pedagógica a familias y educadores para mejorar hábitos alimentarios. “El proyecto 7314 Nutrir para el futuro - DABS que alcanzó una cobertura en el 2003 de 33.515 cupos y 58.133 personas” (SDIS, 2008).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Contrario a lo planteado por (Rivera, 2012, p.12), quien afirma que los comedores comunitarios nacen con el Programa Nutrir para el Futuro, este programa no incorporaba esta estrategia. a) el proyecto de familias gestantes no tiene los recursos en nutrir pero aporta a la meta de vigilancia y capacitación. b) en apoyo a familias en emergencia se incluye familias desplazadas y en emergencia. c) la vigilancia poblacional del Proyecto 7319 y 7309 reporta dos mediciones antropométricas al año. (SDIS, 2008)

Respecto a este período señala: “A pesar del énfasis puesto en mejorar el nivel de vida de la población más vulnerable [...] dicho propósito no fue posible de obtener y, por el contrario, la situación encontrada por la nueva administración en 2004 en esta materia, era más grave que la existente en 1995” (Restrepo, 2006, p. 9).

Para el año 2003, las estadísticas en cuanto a los principales problemas sociales de la ciudad no eran alentadoras, la pobreza monetaria, la informalidad laboral, la marginalidad y exclusión social, aumentaban considerablemente como producto de un modelo de ciudad que había priorizado el desarrollo urbanístico sobre el desarrollo humano.

Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2003, el 46,1% de los hogares bogotanos se considera pobre y sólo el 12,5% manifiesta cubrir más que sus gastos mínimos; así mismo, respecto a los indicadores de pobreza el 45,5% de los hogares se encuentran bajo la línea de pobreza, mientras el 12% de éstos se encontraban bajo la línea de indigencia (Veeduría Distrital, 2006).

Estos indicadores de pobreza en Bogotá muestran un aumento alarmante de casi 20 puntos porcentuales en el período comprendido entre 1997 a 2003, lo cual se explica principalmente por aspectos como las migraciones y el desplazamiento hacia la capital del país por causa del conflicto armado y en busca de mejores oportunidades económicas (Restrepo, 2006). Al respecto el análisis realizado por la Veeduría Distrital señala:

*“Es lícito suponer que este volumen de población desplazada ha presionado los indicadores sociodemográficos, al igual que los indicadores de pobreza y hambre en Bogotá, pues fácilmente representaría entre el 8% y el 9% del total de la población, y el 50% del total de las personas en indigencia, calculado por la Encuesta de Calidad de Vida de 2003”* (Veeduría Distrital, 2006, p. 142).

Según el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia<sup>22</sup>, el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza entre los años 1997 y 2002 pasó de 35.1% a 50 % y el porcentaje por debajo de la línea de indigencia pasó de 6,8% a 17%. Así mismo, la mitad de la población bogotana no obtiene ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de bienes y servicios, y más de 1.1 millones de personas no tienen los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación.

Respecto a la situación nutricional, desde el año de 1997 la Secretaría Distrital de Salud implementó el Sistema de Vigilancia Epidemiológica y Nutricional – SISVAN, el cual brinda información sobre el estado nutricional de menores de 7 años atendidos en la red de entidades de salud del distrito. De acuerdo con información oficial de este sistema, consolidada entre 1997 y 2003, las cifras muestran que las políticas y programas adoptados por la administración distrital no lograron el impacto pretendido en la población.<sup>23</sup>

La prevalencia de desnutrición crónica, es decir baja talla para la edad en el 1997, fue de 15,5%, en los años 1998, 1999 y 2000; incluso aumentó llegando al 16,1% y sólo desde el año 2001 registra una disminución llegando al 13,4% en 2003.<sup>24</sup> Mientras que la prevalencia de desnutrición aguda, es decir el bajo peso para la talla, muestra un aumento en el período analizado, pasando de 5,1% en 1997 a 5,9% en 2003. Según la ECV 2003, el 8,4% de los encuestados manifestó que alguno de los miembros de la familia no consumió alimentos por falta de dinero uno o más días de la semana. Lo anterior señala que las intervenciones realizadas hasta el momento no eran suficientes y el problema del hambre iba

---

<sup>22</sup> Informe del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva. (Año, 2011)

<sup>23</sup> Alcaldía de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. Consultado y disponible en [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaSinIndiferencia/2004\\_2008\\_BogotaSinIndiferencia\\_a\\_Plan\\_Acuerdo119\\_2004.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/BogotaSinIndiferencia/2004_2008_BogotaSinIndiferencia_a_Plan_Acuerdo119_2004.pdf)

<sup>24</sup> Datos poblacionales de la Secretaría Distrital de Salud, registrados en SISVAN.

más allá de acciones de complementación con micronutrientes y educación alimentaria. Sin embargo, en este punto es importante reconocer que las acciones desarrolladas son un camino que se ha ido construyendo paso a paso, con la participación de múltiples actores y el aprendizaje de la propia institucionalidad a partir del ensayo-error como método heurístico para la construcción de conocimiento.<sup>25</sup>

En el año 2003, mediante el Acuerdo No. 068, el Consejo de Bogotá crea el Sistema Distrital de Nutrición de Bogotá y el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, el cual se define como un conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, ejecución y evaluación articulados entre sí, para posibilitar el bienestar nutricional y la seguridad alimentaria de la población del Distrito Capital, el cual pretendía contribuir a mejorar la situación alimentaria y nutricional de los ciudadanos de la capital, con énfasis en la población con mayor vulnerabilidad, integrando los sectores de salud, educación, bienestar social, agricultura y recreación y deporte.

En este punto, se realizaron planes locales en las 20 localidades de la ciudad, se evidenció la disminución en las tasas de deserción escolar, incrementó la prevalencia de lactancia materna exclusiva y se llegó a casi 250 mil beneficiarios de los programas de apoyo alimentario, entre otros logros.

A continuación, se abordará la fase de génesis de los comedores comunitarios, como una de las principales estrategias del programa Bogotá sin Hambre período 2004-2008, a partir del reconocimiento de las acciones previas de las organizaciones sociales y los actos de formulación e implementación de la administración distrital.

---

<sup>25</sup> Estado nutricional de menores de 7 años. Sisvan SDS Bogotá. Consultado y disponible en <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/endatos/0200/02-080-vulnerables/02.08.01.02.htm>

## **2.6 Los Comedores como Instrumento de Política Pública**

En el camino a la construcción del programa BSH y específicamente de los comedores comunitarios, es necesario reconocer el interés y agenciamiento de la sociedad civil respecto al problema de la seguridad alimentaria y nutricional en la capital, la cual previo a la definición de la PSANB, ya desarrollaba acciones en pro de mitigar el hambre en las comunidades más vulnerables, a través de restaurantes comunitarios, ollas comunitarias y otras iniciativas cofinanciadas por las mismas comunidades, en algunos casos con apoyos alimentarios de ONG's como el PMA, ICBF, congregaciones religiosas, empresas y organizaciones privadas como el Banco Arquidiocesano de Alimentos, fundaciones sociales, entre otras. Al respecto a principios de la década del 2000, la institucionalidad reconoce que:

“En el Distrito Capital aún no es posible presentar información consolidada sobre los programas de ayuda alimentaria a grupos vulnerables [...] se sabe que las entidades de mayor participación son el DABS y el ICBF; sin embargo, hacen falta las estadísticas de numerosas ONG, programas de “mercados familiares” y alimentarios ligados a instituciones religiosas y organizaciones internacionales que contribuyen con donaciones de alimentos (SDS, 2000).

Aunque en el mismo sentido, la SDIS con base en un informe presentado por el Banco de Alimentos arquidiócesis de Bogotá en 2004, consolida algunas cifras, respecto a algunas iniciativas apoyadas por ellos: 50.153 niños y niñas, 2.048 jóvenes, 6.168 adultos y 6.621 adultos mayores, atendidos por diferentes instituciones de la siguiente manera: 15 por comunidades religiosas, 85 por la comunidad, 115 por laicos y personas naturales, 74 por parroquias, 82 por no religiosos, 47 por no católicos; de las cuales 226 instituciones atienden niños y niñas, 143 instituciones a población en situación de desplazamiento, 57 a población



adulta, 86 población adulta mayor, 34 población discapacitada y 36 población consumidora de sustancias psicoactivas (SDIS, 2008).

Estas iniciativas funcionaban con presupuestos irrisorios a través de la gestión de líderes comunitarios y el trabajo voluntario de familias beneficiarias; es el caso del comedor de la Vereda San José en la localidad de Bosa ideado por el párroco de la iglesia del barrio hacia el año 2002, en el cual las madres voluntarias recogían alimentos de casa en casa y en los negocios del barrio para prepararlos en fogón de leña y posteriormente en estufa en un pequeño local arrendado, el cual pagaban con el aporte de 300 pesos que daban los usuarios por cada almuerzo.

Otro ejemplo de lo anterior es el comedor comunitario El Anheló, el cual funcionó hasta el año 2012 con recursos de la Alcaldía Local de Bosa. Este espacio nació como iniciativa comunitaria hacia el año 2002,<sup>26</sup> tras las noticias de niños quemados en el sector por calentar alimentos mientras sus padres buscaban ingresos fuera de casa y la solicitud de apoyo por parte de las madres de ofrecer a sus hijos alimentos más nutritivos a un bajo costo; “...la gente comía agua panela con pan y no consumían casi proteínas, frutas, ni verduras...”; este comedor se organizó en el año 2002 de manera participativa entre la donación de enceres por parte de la comunidad y la gestión institucional de la líder comunitaria, para la adecuación del espacio y la donación de algunos alimentos.

Así mismo, encontramos casos como el de doña Bertilda Díaz en el barrio Egipto, quien gestionaba apoyo alimentario a través de las parroquias del sector; la Fundación María Paz en el sector del mismo nombre en la localidad de Kennedy, atendiendo a los hijos de los cotereros de Corabastos y vendedores del denominado “cartuchito”; la Asociación Asoinco y su

---

<sup>26</sup> “El desafío de la olla comunitaria”. Diario el Tiempo 25 de Abril de 2004. Consultado y disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1538462>

proceso a través del Banco de Alimentos y la recolección de donaciones en Corabastos; la Fundación Rema y sus obras a través de la iglesia cristiana a la que pertenecen, y en este orden infinidad de experiencias construidas mediante la gestión y el esfuerzo de líderes comunitarios a lo largo y ancho de la ciudad.

El propio Eduardo Díaz Uribe, Gerente del programa Bogotá sin Hambre, afirmaría que se trató de un ejercicio de construcción colectiva, donde participaron muchos actores, y no fue algo que surgiera con la administración Garzón, sino que ya venía de tiempo atrás desde la iniciativa comunitaria. En el foro por el derecho a no tener hambre, realizado en el Congreso de la República en noviembre de 2010, Díaz expresó:

“Lo que ocurrió hace 7 años, y eso es lo que yo quisiera recabar y no podemos perder de vista, es que el tema de la lucha contra el hambre ingresó en la agenda pública nacional con fuerza. Yo creo que el gran aporte que se logró hace 7 años desde Bogotá, es que el tema adquirió el vigor que requería, pero eso no quiere decir que no existía, si existía; no tenía la importancia [...] La historia de la humanidad no empieza con nosotros, ni la historia de la lucha por la Seguridad Alimentaria y Nutricional; somos parte de un proceso y tenemos la obligación de cualificarlo y dar una paso adelante.”<sup>27</sup>

En este sentido, durante el mismo evento el Subdirector para la Gestión Integral Local de la SDIS durante la administración de la Bogotá Positiva, Farley Rojas, enfatizó:

“...la idea es que se haga un reconocimiento de la historia de la dinámica social que subyace al proceso de formulación de la política; esta política no sale por que sí, para

---

<sup>27</sup> Bertilda Díaz (Sobre los Comedores Comunitarios en Bogotá). Exposición Bogotá 1990-2006. Museo de Bogotá. Consultado y disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Y8HBHWJ97Oc>

que salga la PSANB, para que surja, para que se concrete, es porque se ha hecho un proceso de tejido social muy fuerte, que arranca incluso con aquello que llamábamos las ollas Comunitarias, de organizaciones sociales que toda una vida han venido trabajando el tema de lucha contra el hambre y que hoy tienen un reconocimiento y una alianza muy fuerte con la administración del distrito...”<sup>28</sup>

Si bien el hambre podría verse como un problema “privado” que afecta e incumbe al que la padece, ha transitado a convertirse en un problema “público” por las graves repercusiones que representa para la sociedad y para el desarrollo; en este aspecto (Roth, 2002) plantea la necesidad de la intervención de personas o grupos que tengan la capacidad y el interés de hacer visible el problema y lo expresen en un lenguaje adaptado para que se vuelva público. Igualmente, (Farly, 2010) señala: “Definir un problema obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas, y por lo tanto, a dar soluciones posibles”; una vez el problema ha sido reconocido como un “problema social” se busca su institucionalización o intervención pública, lo cual conlleva generalmente a leyes, políticas, proyectos o programas.

De igual manera Muller, citado en (Subirats y Knoepfel, 2008) manifiesta que las políticas públicas son respuesta a un problema público que refleja un problema social, el cual es cambiante y se articula a través de mediadores como movimientos sociales o grupos de interés. Al respecto el análisis realizado por la Veeduría Distrital al programa señala:<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Eduardo Díaz Uribe en el Foro por el Derecho a no tener hambre. Congreso de la República. Bogotá 11 de noviembre de 2010. Consultado y disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=hYhdRmOav1Y>

<sup>29</sup> Farley Rojas Joven en el Foro por el Derecho a no tener hambre. Congreso de la Republica. Bogotá 11 de noviembre de 2010. Consultado y disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=m2NCXrWn1qU> (Veeduría Distrital, 2006).

En la proliferación de estas iniciativas ha participado un mosaico de motivaciones e intereses, que van desde la filantropía hasta la caridad religiosa, pasando por la autoayuda comunal y la promoción organizaciones sociales y políticas. Es decir, no fue una acción coordinada sino una suerte de coincidencias que hicieron de la alimentación un elemento movilizador, a propósito del cual las personas establecían o recomponían vínculos a la vez que enfrentaban las adversidades.

La inclusión del tema del hambre en la agenda política y de gobierno de la administración Garzón, no se dio mediante lo que André-Noël Roth denomina “modelo de la movilización” o “de abajo” pues no estuvo precedido ni por una fuerte demanda social ni por un conflicto con las autoridades. Más bien parece haberse dado mediante la combinación de dos modelos: el “modelo de la oferta política” y el “modelo de la anticipación”. El primero consiste en la oferta de propuestas políticas que buscan respaldo político del electorado, y el segundo consiste en la actuación discrecional de un gobierno sobre una problemática que considera grave, a fin de evitar o mitigar posibles crisis de Bogotá Sin Hambre y la Institucionalización de los Comedores Comunitarios:

“...la política de Bogotá sin Hambre no fue la creación de comedores comunitarios, no; eso era parte. La Bogotá sin Hambre era promover la seguridad alimentaria a través de huertas caseras, agricultura urbana, red de tenderos, bancos de alimentos, trueque entre departamentos, suplementos vitamínicos, restaurantes escolares en colegios y megacolegios. Esa era la política alimentaria e iba mucho más allá de regalar leche y pan”.

## **2.7 Período de Gobierno del Alcalde Luis Eduardo Garzón.**

En el año 2004 se posesiona como alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, el líder de origen sindical Luis Eduardo Garzón, conocido popularmente como Lucho Garzón, y convertirse en el primer mandatario distrital de izquierda elegido popularmente. Su triunfo en las urnas se debió al respaldo brindado por la ciudadanía a su propuesta de implementación y fortalecimiento de programas sociales especialmente los dirigidos a combatir el hambre y la pobreza, motivado posiblemente por movimientos de izquierda latinoamericana como el caso de Brasil con Luiz Inácio Lula da Silva. Su campaña y programa de gobierno “Lucho por Bogotá Humana y Segura” consolidaron un discurso en favor de las clases menos favorecidas, resaltando que si bien era importante el desarrollo a nivel de infraestructura de la ciudad, los problemas sociales como los más de 3 millones de ciudadanos pobres, más de 30 mil menores de edad, desnutrición crónica, niños trabajadores, desempleo, desplazamiento, entre otros, debían ser la prioridad<sup>30</sup>. Esta propuesta logró derrotar a una estrategia política y mediática que daba como seguro ganador a Juan Lozano apoyado por sectores como el Uribismo y el exalcalde Peñalosa.

Desde su llegada, la administración distrital inició la conformación de un equipo para liderar la formulación y posterior implementación del programa BSH, lo cual se configuraba como un reto que parecía difícil de alcanzar y desde el principio contó con las críticas de diversos sectores políticos y sociales, al igual que un seguimiento constante por parte de los entes de control de la ciudad; era la gran apuesta de la administración Garzón y por ende estuvo en la agenda durante todo su período de gobierno.

---

<sup>30</sup> Ver ¿Esta jodida Bogotá? Lariza Pizano. Publicaciones Semana. 2015

De acuerdo con (Jolly y Salazar, 2010) lo anterior se puede denominar como el “marketing de políticas públicas”, el cual señala:

“...pregona el diseño, la formulación, implementación, evaluación y análisis, de estrategias y tácticas, no ya del candidato, sino del gobernante electo, quien debe precisar en actos concretos y tangibles lo que previamente formuló y prometió como sus intencionalidades siendo candidato” (Muller, 2006, p. 91).

Para tal fin, se nombró como gerente del programa BSH a Eduardo Díaz Uribe, exministro de Salud y Educación, exdirector de la Red de solidaridad Social, el Plan Nacional de Rehabilitación y actual director de la Agencia para la Sustitución de Cultivos Ilícitos; quien debió asumir un proyecto sin antecedentes en el país y definir estrategias para su implementación, tomando como referencia políticas públicas contra el hambre como el caso de Fome Zero en Brasil y encaminando las acciones hacia la garantía de los DESC de manera coherente con los ODM. Así inició la fase de formulación del programa, para lo cual se tomó en cuenta los antecedentes y aprendizajes generados en administraciones pasadas y se dio continuidad a las metas definidas en el Plan de Alimentación y Nutrición Plan D.C, recogidas a su vez en el programa Nutrir para el Futuro de Peñalosa y Mockus respectivamente a los cuales se incorpora nuevos elementos como los comedores comunitarios, tiendas comunitarias, bancos de alimentos, huertas urbanas, entre otros.

El plan de desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso social contra la exclusión, 2004-2008”, se enmarca bajo la perspectiva de los derechos humanos, precisando al eje social como escenario de desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, en él, textualmente se incorpora el concepto de alimento como un derecho, señalando:

“El alimento es un derecho fundamental de toda persona y el acceso al mismo no puede estar condicionado a la sola dinámica del devenir económico. Una alimentación adecuada es requisito mínimo para el ejercicio digno del derecho a la vida. Por eso la alimentación como derecho fundamental será una política clave del Eje Social. Convocamos a que el problema del hambre forme parte fundamental de la agenda ciudadana” (Planeación Distrital, 2004, p. 18).

Este plan representa un avance significativo respecto a los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional, no sólo para Bogotá sino para la nación; pues incorpora la categoría de derecho a la alimentación y establece la seguridad alimentaria como una de las diez políticas centrales que rigen la gestión pública para ese período. Desde la visión de la asistencia alimentaria y del desarrollo de otras acciones en materia de abastecimiento alimentario, articulación con las regiones productoras, consolidación de redes de oferta y consumo, agricultura urbana y fortalecimiento organizacional.

Se desarrolló una política de seguridad alimentaria entendida como la garantía de acceso y abastecimiento adecuados de alimentos y nutrientes; como espacio de encuentro para la formación ciudadana, de manera complementaria a otros servicios sociales del Estado. Se promovió las redes de productores y consumidores y las potencialidades de la agricultura urbana y ecológica como alternativa socioambiental. A través de esta política se espera contribuir a la generación de empleo e ingresos en el marco de la integración regional, con el consiguiente fomento a la construcción de capital social y a la corresponsabilidad (Planeación Distrital, 2004).

En este sentido, se crea el programa Bogotá sin Hambre (BSH)<sup>31</sup>. Inicialmente, se definieron tres metas con indicadores que no representan claramente los resultados de las intervenciones y tampoco recogen las metas del proyecto que lo antecedió, “Nutrir para el Futuro” (Veeduría Distrital, 2006). Sin embargo, la mayor parte de estas acciones se incluirían dentro de las estrategias del programa y posteriormente en la redacción de la PSANB.<sup>32</sup>

Para el diseño estratégico del programa, además del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, se crearon el Subcomité Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SOSAN), adscrito al Consejo Distrital de Política Social, al igual que el grupo coordinador del programa BSH. Dentro del SOSAN se definieron tres mesas temáticas, las cuales apuntaban a direccionar cada uno de los tres componentes estratégicos del programa, que a su vez concuerdan con los ejes del plan de desarrollo: la de acciones alimentarias y nutricionales, la de abastecimiento y la de responsabilidad social (Veeduría Distrital, 2006).

Respecto al componente alimentario y nutricional se definieron como metas el incremento de cobertura en programas de apoyo alimentario, formación y capacitación en hábitos de vida saludable y la disminución de indicadores de desnutrición de los beneficiarios de los programas; así mismo, se definieron como estrategias concretas para lograr estas metas la creación de comedores comunitarios, comedores escolares, y actividades de suplementación nutricional.

---

<sup>31</sup> Conjunto de estrategias orientadas a mejorar el estado nutricional de la población y el acceso a la disponibilidad de alimentos, garantizando a los habitantes del distrito el acceso a por lo menos una ración básica de alimentos con contenidos nutricionales básicos (Nuñez y Cuesta, 2007).

<sup>32</sup> Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia 2004:2008.



En este contexto, el DABS -con Consuelo Corredor Martínez como directora- se crea el proyecto 212: “Comedores Comunitarios, un medio para restablecer el derecho a la alimentación” y el 7314: Seguridad Alimentaria, mediante el cual se suministraban alimentos en las unidades operativas de los servicios sociales de la dirección poblacional (Vejez, discapacidad, infancia), (SDIS, 2015). Inicialmente se atendería a familias identificadas en situación de vulnerabilidad y pobreza pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN o estratos socioeconómicos 1 y 2.

Los primeros comedores comunitarios del Distrito funcionaron en seis localidades y con el Decreto 475 de 2005: “Por el cual se implementa para el año 2006 el mecanismo de aportes voluntarios Bogotá sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Este decreto tiene contemplado 6 proyectos, tales como: Atención integral a víctimas de delitos sexuales y violencia intrafamiliar; Comedores Comunitarios; Un compromiso de protección integral con los niños y niñas trabajadores y en riesgo de vinculación laboral; Atención para el bienestar de la persona mayor en pobreza en Bogotá D. C.; y Atención integral para adulto/as con limitación física y/o mental. Las localidades que inicia el programa de comedores comunitarios son: Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Suba y San Cristóbal; estos, fueron operados inicialmente por ONG’s denominados como “Comedores de referencia” contratados directamente por el DABS y por otra parte “comedores cofinanciados” por grandes operadores o cooperativas.

Los primeros comedores fueron contratados en el 2004 por grandes operadores; los cuales de manera progresiva incorporaron elementos técnicos, administrativos, nutricionales y contractuales y hasta el segundo semestre de 2005 se incorporó el componente de Inclusión Social (Veeduría Distrital, 2006). Se puede inferir que la fase inicial priorizó la asistencia

alimentaria a fin de generar acciones rápidas que atendieran el problema del hambre y dieran legitimidad a la gestión del gobierno; por ello el proyecto se fue estructurando sobre la marcha a diferencia de otros que se toman tiempo en estudios previos, evaluación de impactos y análisis de experiencias similares.

En este mismo sentido, la Alcaldía Mayor en un informe sobre comedores comunitarios 2004-2007, destaca cuatro fases de desarrollo del proyecto: 1) definición del proyecto y diseño de las líneas de acción, 2) implementación, 3) ajuste a los lineamientos técnicos y ampliación de cobertura y 4) se denominó “maduración administrativa” y de avance en los desarrollos técnicos. Adicionalmente, se vinculan al programa pequeñas iniciativas comunitarias las cuales se denominaron en su momento como “comedores amigos”, los cuales debieron ser cobijados contractualmente por cajas de compensación familiar y el Instituto Distrital para el Desarrollo de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), puesto que no contaban con la capacidad administrativa, financiera, logística para operar directamente. Se puede decir, que durante esta primera fase, la acción de la administración distrital consistió en fortalecer técnica y financieramente algunas de estas iniciativas comunitarias, para lo que se definió un modelo de gestión social integral que no sólo fortalecería las capacidades de los beneficiarios sino también de esas organizaciones comunitarias, generando procesos de empoderamiento bajo el principio de la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad.

Este ejercicio de articulación llevó más de un año, donde se iniciaron 123 comedores FDL en el año 2005<sup>33</sup>; espacios con menor capacidad de infraestructura y por ende, menor

---

<sup>33</sup> Comunitarios2004-2007. Consultado y disponible en <http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2015/cdv/2005-038.pdf> Anexo Técnico Comedores Comunitarios 2007. SDIS

cobertura. El programa BSH entró a financiar algunos cupos adicionales a los ya atendidos; para lo cual fue necesario definir y acordar los mecanismos de operación, a través de mesas de trabajo por localidades, las cuales contaban con la participación de los propios alcaldes locales, subdirectores locales del DABS y representantes de las organizaciones sociales. Durante la fase inicial era posible encontrar un Comedor con apoyos de ICBF con desayunos infantiles, el PMA y BSH de manera compartida para la atención de almuerzos calientes; posteriormente, esto fue revaluado dada la complejidad para la administración de los recursos.

Para hacer posible esta articulación se suscribieron los convenios DABS-CAFAM y DABS-COMPENSAR, en los que la cajas de compensación familiar debieron hacer la figura de operador “paraguas”, subcontratando la prestación de los servicios con las organizaciones sociales y desarrollando un programa de fortalecimiento organizacional que apuntara al empoderamiento de estos para la posterior operación directa de los contratos; para tal fin se diseñó un programa de capacitación denominado “diplomado en gerencia de comedores comunitarios”, el cual fue tomado por los líderes o representantes de estas organizaciones a quienes hasta ese momento se denominaban gestores sociales.

Es importante destacar como el surgimiento del programa BSH y por ende, de los comedores comunitarios, estuvo mediado más por la intencionalidad política que por el agendamiento de la sociedad, puesto que si bien ésta desarrollaba acciones en pro de mitigar el hambre, no había convocado el concurso de la sociedad civil en pleno, ni habían generado acciones de movilización social en pro de la reivindicación del derecho a la alimentación.

BSH, más que un programa, se trató de toda una apuesta política por la reivindicación de un derecho vulnerado; el cual si se analiza a profundidad incorpora todos

los elementos constitutivos de una política pública en cuanto a que: i) su objetivo es el de resolver un problema social, mediante la intervención directa del Estado a través del diseño e implementación de programas y proyectos; ii) define claramente grupos objetivo a los cuales se pretende modificar su conducta mediante estrategias definidas como la formación nutricional. (Subirats y Knoepfel, 2008). Bajo la figura de gestor social se reconocía el trabajo de los líderes gestores de los Comedores Comunitarios, quienes apoyaban el desarrollo de las acciones de inclusión social bajo los lineamientos y orientación de la Subdirección local y de profesionales sociales contratados por las Uniones Temporales que contratarían la prestación del servicio, la generación circuitos económicos de producción y consumo de alimentos, la búsqueda de alternativas para la generación de ingresos, entre otras. iii) existe una coherencia intencional de las líneas a desarrollar, en el sentido que las actividades programadas hacen parte de una estrategia multisectorial y complementaria, tanto de actores públicos, como privados; iv) emergen una serie de decisiones y actividades concretas, es decir, que no se trata simplemente de una declaración de principios, sino que contempla una serie de acciones para mitigar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; v) no se trata de un único programa de intervención, sino un conjunto de acciones multisectoriales que se complementa y tiene continuación con otras acciones; vi) los actores públicos ejercen un papel fundamental en cuanto a la toma de decisiones; vii) existen actos formales que buscan orientar el comportamiento de los grupos o individuos, es decir, se genera un marco normativo para el abordaje del problema; vii) se evidencia la naturaleza obligatoria de las decisiones a través de los contratos y convenios suscritos entre el Estado y otros entes públicos y privados en los cuales se encuentran las ONG's operadoras de los servicios.

### **2.7.1 Objetivos y alcance del servicio comedores comunitarios.**

Aunque en documentos como el anexo técnico de comedores comunitarios para el año 2007, se plantea que BSH es un programa con carácter de urgencia para atender el problema del hambre, lo cierto es que los objetivos iniciales superaban la asistencia alimentaria; al incluir además del aporte nutricional, un componente fuerte de inclusión social fundamentado en el concepto de capacidades y enmarcado en el concepto del restablecimiento de derechos y el fortalecimiento organizacional, mediante la articulación interinstitucional y el sector privado. De esta manera, partiendo de las necesidades y potencialidades de las comunidades, se desarrollen acciones de inclusión desde una visión multidimensional.

Los objetivos iniciales del Proyecto 212 “Comedores Comunitarios” consolidados durante la administración de la Bogotá Sin Indiferencia son los siguientes:

- 1) Brindar una alimentación y nutrición adecuada e inocua, que aporte entre el 35% y 40% de los requerimientos diarios de calorías y nutrientes de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad.
- 2) Generar procesos de inclusión social, mediante la articulación institucional de vulnerabilidad, en pro del mejoramiento de la calidad de vida de la población atendida y la superación de su situación de vulnerabilidad.
- 3) Propiciar el mejoramiento de hábitos alimentarios en los hogares, mediante estrategias de educación y formación nutricional.
- 4) Generar condiciones para que las comunidades, asuman la administración y operación de los Comedores Comunitarios. (Nuñez y Cuesta, 2007)

Si nos detenemos a analizar estos objetivos, es posible llegar a la conclusión que si bien el proyecto Comedores Comunitarios, pretendió el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria para disminuir sus condiciones de vulnerabilidad -a través del apoyo alimentario y algunas acciones de inclusión social- no se trató de una estrategia dirigida a la superación de la pobreza, la disminución de la desigualdad u otros fines que en ocasiones parecen ser resultados esperados por actores políticos, organismos de control o por los mismos actores involucrados directamente.

Los Comedores Comunitarios son sólo parte de la estrategia y una de las acciones institucionales por la búsqueda de la seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad de Bogotá, la cual se debe trabajar de manera intersectorial desde una visión integral y complementaria, con la participación de las instituciones y la sociedad civil.

En este sentido, el programa BSH incorporaba acciones dirigidas a atender el problema del hambre desde dos enfoques: 1) restitución del derecho, enmarcado en el desarrollo de acciones alimentarias urgentes para la población más vulnerable de la ciudad, se podrían incluir servicios de apoyo alimentario como bonos, paquetes alimentarios, restaurantes escolares, refrigerios, servicios de alimentación en jardines y comedores comunitarios; 2) estructural, enfocado en el concepto de seguridad alimentaria y nutricional, para fortalecer la producción campesina, la integración de la oferta y la demanda, la generación de canales de distribución y comercialización, la disminución de cadenas de intermediación, la generación de buenos hábitos alimentarios en los ciudadanos.

Para desarrollar estos objetivos, la administración distrital y el equipo del Proyecto 212 definieron unas actividades concretas que se incorporaron en los anexos técnicos como obligaciones a cumplir contractualmente por parte de los operadores, las cuales son auditadas

por una firma interventora y acompañadas por los equipos locales de las Subdirecciones de cada localidad.

### **2.7.2 Componentes del servicio de comedores comunitarios.**

La operacionalización de los comedores comunitarios está enmarcada en el cumplimiento del denominado Anexo Técnico, el cual se trata de un documento complementario al contrato suscrito, que describe detalladamente las obligaciones y productos a desarrollar en el marco del cumplimiento del objeto contractual y bajo el cual se desarrollan las acciones de seguimiento y control por parte de las instancias de interventoría o supervisión y el respectivo acompañamiento por parte de los referentes o profesionales locales. Este anexo divide las acciones en tres componentes principales: i) componente alimentario, ii) componente de inclusión social y iii) componente administrativo y financiero.

A continuación, se describe el contenido y cambios de los dos primeros por ser el interés del presente trabajo y los que se relacionan directamente con la PSANB y sus objetivos estratégicos.

### **2.7.3 Componente alimentario.**

Los Comedores Comunitarios sirven un almuerzo caliente de lunes a sábado -con excepción de los días festivos- a la población beneficiaria previamente identificada mediante la aplicación de criterios de ingreso por parte de la SDIS.

Durante la administración de la Bogotá Sin Indiferencia, el Proyecto 212 definió el perfil de la población a atender: Familias con Nivel de Sisben 1, 2 y 3 o de estratos socioeconómicos 1 y 2, y entre estos últimos, se prioriza la atención de niñas y niños escolarizados que no sean beneficiarios de otros programas alimentarios del distrito; niños desescolarizados, madres gestantes y lactantes, adultos mayores, personas con limitaciones

físicas, sensoriales y cognitivas, familias en situación de desplazamiento, familias con jefatura única y habitantes de calle. Este sistema aporta entre el 35% al 40% de las necesidades calóricas diarias de un individuo de acuerdo a su edad, por lo que se reafirma que es un programa complementario de apoyo nutricional ya que el participante debe gestionar el porcentaje restante para lograr una alimentación completa y adecuada.

La SDIS, a través de su equipo de nutricionistas, diseña e implementa los ciclos de menú que se deben cumplir a diario, los cuales especifican minuciosamente la cantidad de materia prima para adquirir, las preparaciones y los gramajes a servir de acuerdo al rango de edad del participante. Esta ración está compuesta generalmente por una sopa o crema, un plato fuerte que contiene proteína animal, cereal, tubérculo y ensalada o verdura, un jugo de fruta, un postre y un lácteo. (Anexo técnico componente nutricional proyecto 1098)

En el aspecto sanitario, cada unidad operativa debe cumplir con la normatividad establecida en el Decreto 3075/2015 y sus posteriores modificaciones; además de contar con el control periódico de una interventoría o supervisión que visita a cada unidad operativa y revisa cada uno de los componentes del anexo técnico de la modalidad. Cada Comedor atiende unos cupos establecidos diariamente los cuales se rigen por el contrato firmado con la SDIS y la rotación de beneficiarios es cubierta con acciones coordinadas entre el operador y la Subdirección local.

Este componente incluye además la valoración del estado nutricional de cada participante, la cual se realiza mediante la toma de datos antropométricos al momento del ingreso al servicio y de manera periódica de acuerdo a los lineamientos de la SDIS.



#### **2.7.4 Componente de inclusión social.**

El componente de inclusión social junto con el servicio de alimentos constituyen el eje central del Proyecto 212 Comedores Comunitarios. Mediante este componente se distinguen dos modalidades de beneficiarios: los activos que son quienes pertenecen a la lista de acuerdo al cupo contratado y tienen su almuerzo garantizado todos los días y los inscritos que son una lista de espera con la cual se cubren las inasistencias de activos.

El componente de inclusión social se concibe desde el enfoque de la restitución de derechos, fundamentado en “...la capacidad del Estado y la sociedad para generar las condiciones materiales que permitan a los ciudadanos y las ciudadanas ser parte de una colectividad y de una organización social que busca el reconocimiento progresivo e integral de sus derechos”. De igual manera, afirma que: “La privación de los derechos y de las dotaciones se expresa en un escaso desarrollo de sus capacidades, entendidas como las posibilidades de “ser” alguien o “hacer” algo valioso con sus vidas”.<sup>34</sup>

Así mismo, las apuestas de la inclusión como se concibió inicialmente, partía de la construcción y fortalecimiento del tejido social, mediante el empoderamiento de las comunidades por las organizaciones comunitarias.

En este sentido, se abordaron los planteamientos como el de Sen, referentes a la generación de capacidades, la apropiación del servicio y el concepto de derechos de las comunidades intervenidas a través de comités de usuarios y asociaciones; que no sólo harían labores de control social, sino que aportarían a la construcción y rediseño de estrategias.

Para desarrollar estas acciones, se definieron las siguientes obligaciones por parte del operador:

---

<sup>34</sup> Anexo Técnico Comedores Comunitarios 2007.

1) Formación en participación ciudadanía y derechos. Busca promover el ejercicio de los derechos desde la participación ciudadana con la conformación de asociaciones de usuarios, quienes desarrollarían actividades de veeduría, orientación, coordinación de acciones de inclusión y seguridad alimentaria. Capacitación en temas de derechos y deberes ciudadanos, con el uso de metodologías de acuerdo a los grupos de edad.

2) Formación en nutrición y hábitos de vida saludable. Busca mejorar los hábitos alimentarios de las familias como estrategia para mejorar la nutrición de manera perenne; a través de la realización de talleres en el tema, gestionados a través de los hospitales públicos de cada localidad.

3) Referenciación a servicios sociales básicos. Busca la gestión de las necesidades de las familias, a través de la información sobre la oferta institucional y privada, orientación, facilitación a través del envío de un formato de remisión (referenciación) y seguimiento a las acciones realizadas por la familia.

4) Caracterización. La caracterización es un instrumento de descripción de la realidad de una comunidad, sus atributos y principales problemáticas, a fin de conocer las características del entorno social, económico y para el caso de comedores, señalar las principales desigualdades de la población usuaria del servicio. La aplicación de este instrumento deriva en la formulación y aplicación de un plan de acción que atienda las condiciones de exclusión de los usuarios del comedor y la comunidad en general. Este plan debía contener como mínimo: capacitación para la producción y generación de ingresos, emprendimientos económicos y articulación a dinámicas económicas existentes.

5) Fortalecimiento de los procesos de organización de usuarios. Busca promover la creación de una red de usuarios de comedores comunitarios en cada localidad, a partir de la

participación de cada uno de los comités de usuarios constituidos en cada comedor, cuya misión es generar un plan de gestión para el seguimiento de los componentes de inclusión social y la generación de acciones asociativas de emprendimientos económicos.

6) Fortalecimiento de los procesos de organización de redes de operadores. Busca promover la creación de por lo menos una red de operadores a fin de generar economías de escala en la compra de materias primas, en alianza con redes de abastecimiento en el marco del plan maestro de abastecimiento de alimentos de Bogotá – Región.

7) Otros mecanismos de sostenibilidad del comedor. Este pretendía la sostenibilidad a mediano y largo plazo de los comedores comunitarios a través de: i) la generación de pactos de corresponsabilidad o manuales de convivencia con las familias, construido de manera participativa por los usuarios; ii) aportes voluntarios de los usuarios, entendido como recursos en efectivo aportados de manera autónoma, los cuales no eran requisito condicionante para recibir el servicio; iii) rotación de beneficiarios en la prestación del servicio; iv) desarrollo de una estrategia de información y comunicación en el marco del sistema integrado de gestión; v) interventoría integral al servicio de alimentos e inclusión social y vi) seguimiento y evaluación por parte de un comité local de seguimiento.

### Capítulo 3

#### **Análisis de la Política Pública. Antecedentes. Diseño de la Política y Fases**

A continuación se aborda el análisis comparativo respecto a los principales cambios y transformaciones que ha presentado el proyecto Comedores Comunitarios desde su creación en 2004; específicamente, para el componente alimentario y el componente social.

En este sentido, se organiza la información por cada período de administración en el que el proyecto ha estado vigente. Contempla como antecedentes a Bogotá sin Indiferencia (2004-2008), y se realiza el análisis comparativo entre Bogotá Positiva (2008-2012), y Bogotá Humana (2012-2016); desde el punto de vista de los actores involucrados, las motivaciones y consecuencias de estos cambios; adicionalmente, contrastándolo con algunas teorías relacionadas con el cambio en políticas públicas.

#### **3.1 Antecedentes de la Política Pública. Plan de Gobierno. Bogotá Sin Indiferencia (2004-2008)**

Es importante señalar que dentro de un mismo período de gobierno se presentan cambios. En cuatro años se desarrollan acciones que al evaluarse, así sea de manera empírica, arrojan señales de la necesidad de transformación y evolución o simplemente por decisiones de carácter político se produce un cambio de orientación.

Estos cambios son probablemente originados por los ideales de los funcionarios públicos encargados del diseño, ejecución y seguimiento del proyecto (Advocacy Coalitions Framework (AFC)); o como se traduciría por los estudiosos de políticas públicas, Marco de Análisis de las Coaliciones Promotoras, en el cual se sugiere que muchas de las acciones realizadas en el marco de una política pública o programa responden a decisiones bien intencionadas de los formuladores; así como a sus valores, creencias y aprendizajes. Es decir,

que más allá de análisis rigurosos -producto de la aplicación de indicadores concretos u otros métodos de análisis- estos cambios se dan en el marco de la percepción subjetiva por parte de quienes definen las líneas de acción o posiblemente motivados por acciones de presión de grupos con intereses específicos. (Martínón, 2006).

### **3.1.1 Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá (2007-2015).**

El hecho más trascendental de este período respecto al problema objeto de estudio es la formulación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá 2007-2015 (PSANB); establecida mediante Decreto 508 de 2007. Esta política recoge la experiencia de las acciones desarrolladas por las administraciones anteriores y los avances de BSH, que aunque no llevaba implícito el título de Política ya contenía los elementos constitutivos de ella; además incorporó las metas definidas en los ODM respecto a la erradicación de la pobreza y el hambre; posicionando en la agenda pública el tema de la seguridad alimentaria y nutricional.

La PSANB incorporó el enfoque del derecho a la alimentación y al agua, en cumplimiento de los ordenamientos constitucionales sobre la protección del derecho a la alimentación mediante “...la adopción de políticas o medidas que faciliten el acceso a alimentos y a los medios para obtenerlos y promuevan su aprovechamiento”, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007); tomando como referencia la definición del derecho a la alimentación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>Observaciones generales aprobadas por Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consultado y disponible en [https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html](https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html)

El derecho a la alimentación constituye el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra en dinero, a una alimentación adecuada y suficiente; que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

A partir de su formulación, se incorporó a la agenda de la ciudad ya no sólo el derecho a la alimentación, sino también de manera específica, la seguridad alimentaria y nutricional; los cuales toman en cuenta las desigualdades en la distribución de recursos, capacidades y oportunidades de las personas; la adopción de este marco normativo está precedida, por otros como la Resolución 068 de 2004 y el Acuerdo Distrital 086 de 2005.

Adicionalmente al suministro de alimentos, se piensa a partir de una dimensión más integral; desde los problemas sociales en el circuito de producción, transformación, distribución y consumo; desde una mirada territorial (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Además de los factores asociados al consumo y aprovechamiento de alimentos y el Estado nutricional de la población, la PSANB también pretende abordar problemas relacionados con la disponibilidad permanente y el acceso a alimentos suficientes y adecuados; de esta manera, se disminuyen los riesgos que puedan restringir el sistema de abastecimiento de la ciudad.

En cuanto a su origen no se da por una gran lucha o exigencia de reivindicación social si se configura como materia de intervención por parte del actor público y requiere de su acción para evitar riesgos que afecten la seguridad alimentaria y nutricional de los bogotanos. A continuación, para lograr una mayor comprensión, se describe desde el análisis

de políticas públicas, según (Subirats y Knoepfel, 2008) la intencionalidad de la PSANB a partir del siguiente esquema:

- Actor político administrativo: La Alcaldía Mayor de Bogotá, delega en sus entidades adscritas, funciones específicas de acuerdo a su misionalidad como la Secretarías Distritales de Desarrollo Económico (SDDE), Integración Social (SDIS), Salud (SDS), Educación (SDE), Planeación (SDP), Ambiente (SDA) y otros como el Instituto para la Economía Social (IPES), la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), el Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), el Instituto Distrital para la Cultura, Recreación y Deporte (IDRD), el Jardín Botánico José Celestino Mutis (BJJCM), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).
- Factores del cambio social: El problema público tiene su origen en la inequidad en la distribución y el acceso físico a los alimentos; lo que se traduce en la ineficiencia de las cadenas de agregación de oferta y demanda de alimentos y la dependencia de pequeños y medianos comercializadores respecto a unos pocos grandes operadores; considerando solamente los productos agrícolas sin transformar; es decir, que del productor al consumidor final hay una larga cadena de eslabones que encarecen el alimento sin ninguna agregación de valor; a esto podemos sumar la debilidad técnica y financiera de los pequeños productores, los cuales son en gran medida quienes abastecen el mercado interno de alimentos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). Por otra parte, los bajos ingresos de la población urbana y rural de Bogotá, los cuales son muchos menores al valor de la canasta básica de alimentos, lo que dificulta el acceso a una alimentación adecuada por parte de las familias, en ello repercuten el desempleo, la informalidad laboral, las políticas salariales, los bajos niveles de educación y capacitación laboral, entre otros. Dichos niveles de ingreso, se relacionan directamente con

los hábitos de vida y consumo alimentario, lo cual también es un problema a resolver (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

- Efectos del cambio social. El problema pretende ser resuelto mediante el desarrollo de estrategias en torno al fortalecimiento organizativo, técnico y financiero de los productores de alimentos en los municipios aledaños y sectores rurales de la ciudad de Bogotá. La generación de facilidades para la distribución interna; la intervención para evitar el acaparamiento de alimentos y la especulación con los precios por parte de algunos actores privados; la generación de ingresos de los ciudadanos más pobres quienes en localidades vulnerables de la ciudad cuentan con más del 70% de las familias por debajo de la línea de pobreza (DANE, 2003); la garantía del acceso a la alimentación, los hábitos de consumo de alimentos, la promoción de la lactancia materna, la actividad física y finalmente, la disminución de factores de riesgo de enfermedades y brotes originados por malas prácticas en la manipulación de alimentos en toda su cadena.

En síntesis, la PSANB definió como objetivos: i) garantizar la disponibilidad de alimentos por medio de la articulación ciudad-región; ii) garantizar el acceso a los alimentos mediante la generación de condiciones para la superación de las restricciones económicas y culturales; iii) promover prácticas de alimentación saludable y actividad física y iv) promover condiciones ambientales y de salud que favorezcan el aprovechamiento biológico de los alimentos.

Para alcanzar estos objetivos, la PSANB definió *cuatro ejes estratégicos de la acción pública*, los cuales son resumidos con sus respectivas líneas de trabajo el siguiente esquema:



- Disponibilidad de alimentos suficientes, nutricionales y culturalmente adecuados e inofensivos, así como de agua apta para el consumo humano, en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias.
- Acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidad de prácticas de promoción y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural, nutrición y entornos saludables.

De acuerdo con (Rivera, 2012), si bien la PSANB promulga el interés de favorecer la autonomía del individuo y la superación de condiciones de vulnerabilidad, la implementación de estrategias como comedores comunitarios generan aún una mayor dependencia, ya que las familias beneficiarias no adquieren la visión del derecho a la alimentación como la garantía del acceso de manera autónoma, sino como el suministro de alimento por parte del Estado y la misma institucionalidad en su discurso, habla de seguridad alimentaria y nutricional, cuando lo que se desarrolla en realidad es la complementación alimenticia.

Desde el enfoque de los derechos humanos, “...la pobreza es uno de los principales obstáculos para la realización del derecho a la alimentación” (Lopez, 2015, p. 41), como se menciona en el Comité de DESC, el problema actual no es de disponibilidad, sino de acceso a los alimentos, contradiciendo la teoría Malthusiana.<sup>36</sup>

El modelo de desarrollo debe garantizar por lo menos un acceso mínimo vital al suministro directo de alimentos a la población en mayores condiciones de vulnerabilidad y riesgo. En este sentido, las modalidades de apoyo alimentario incluyendo los comedores comunitarios, si bien no dan solución de fondo al problema del hambre, son necesarios para garantizar ese mínimo vital de los ciudadanos más vulnerados.

---

<sup>36</sup> Thomas Robert Malthus predecía que en 200 años, la humanidad no tendría la capacidad de producir los alimentos suficientes para el total de la población estimada. *Essay on the principle of population*, 1798

La evaluación de la PSANB desarrollada por (Lopez, 2015, 28), destaca un avance progresivo de la garantía del derecho a la alimentación, “...especialmente en términos de accesibilidad, en la que ha sido fundamental la reducción de la pobreza y el incremento de los apoyos alimentarios a estudiantes y población vulnerable”. En este contexto, la SDIS, ha cumplido con sus objetivos y responsabilidades respecto a la PSANB, en la línea de apoyo alimentario a la población vulnerable y con otras acciones complementarias como la inclusión social y la superación de condiciones de fragilidad, la cual depende más de una efectiva articulación interinstitucional.<sup>37</sup>

Finalmente, se puede afirmar que los comedores comunitarios han contribuido de manera importante al cumplimiento de las metas de cobertura y otras acciones incorporadas al servicio en sintonía con la PSANB como las actividades de promoción de estilos de vida saludable, la actividad física y el seguimiento nutricional.

### **3.1.2 Cambios en el servicio social y sus componentes.**

#### **a. Contratación con organizaciones comunitarias**

Uno de los principales cambios durante la administración Garzón ocurrió a nivel administrativo y fue la transición en el modelo de contratación de los “comedores amigos” que operaron durante el año 2006 y parte del 2007 bajo la figura de “paraguas” con las cajas de compensación familiar Cafam y Compensar; a partir del 2007, fueron contratados directamente con las organizaciones sociales de base comunitaria, para lo cual se constituyeron uniones temporales integradas por las diferentes redes de operadores constituidas a lo largo de la ciudad, para la operación de los comedores financiados con

---

<sup>37</sup> Gobierno de México. Secretaría de Bienestar. Consultado y disponible en <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/comedores-comunitarios> <http://www.panamaamerica.com.pa/nacion/el-estado-otorgara-alimentos-los-comedores-comunitarios-1063067>

recursos de los FDL. Tal vez este podría considerarse como uno de los primeros logros del proyecto de acuerdo a sus objetivos iniciales, ya que efectivamente se logró el fortalecimiento que se pretendía, en el sentido de que pequeñas organizaciones comunitarias lograron acceder a la contratación pública, anteriormente reservada a organizaciones con un gran músculo financiero.

La Contraloría de Bogotá, ( 2005, informe completo), llamaba la atención sobre los tiempos entre la suscripción de los convenios y el inicio de operación de comedores comunitarios, lo cual se explica por la complejidad del andamiaje legal y operativo que requirió de la coordinación interinstitucional entre la SDIS, el IDIPRON, los FDL y las organizaciones sociales comunitarias, muchas de las cuales hasta ahora se constituían legalmente, pues funcionaban como organizaciones excluidas de cualquier posibilidad de participación en la contratación pública. En su análisis a la PSANB (Lopez, 2015), hace evidente la visión de los actores al respecto, quienes destacan la voluntad política de la administración Garzón para la vinculación de las iniciativas comunitarias de base a los procesos de la PSAN, entre los cuales, uno de los más determinantes fue el de comedores comunitarios.

#### b) Ampliación de cobertura

En este período se dio un avance en términos de cobertura con la apertura de comedores a lo largo y ancho de la ciudad; además se ampliaron las coberturas iniciales de los comedores comunitarios amigos, bajo el acuerdo de quedar con la modalidad de atención exclusiva con el Distrito, suprimiendo otras formas de apoyo alimentario como desayunos infantiles de ICBF, Fundación Éxito, PMA u otros que funcionaban dentro de la misma unidad operativa; esto debido a los inconvenientes en cuanto al control de inventarios y el

prorratio de gastos como el recurso humano, servicios públicos, entre otros. A partir de allí los comedores comunitarios pasaron a identificarse como unidades operativas de la Alcaldía Mayor de Bogotá a cargo de la SDIS, en las cuales todas las actividades realizadas en dichos espacios, debían estar en el marco del contrato suscrito con la SDIS y los FDL, hecho que significó en algún grado, una pérdida de autonomía por parte de las organizaciones sociales respecto a sus comunidades. Entre 2004 y 2007 se abrieron un total de 253 Comedores Comunitarios en 18 de las 20 localidades de la ciudad (SDIS, 2015)<sup>44</sup>, los cuales atendían a 81.000 personas.

c) Aportes voluntarios

En el año 2006, mediante Decreto 06146, se establece el mecanismo de aportes voluntarios en los programas de bienestar social de las entidades del nivel central y de los establecimientos públicos, con base en los principios constitucionales de solidaridad, corresponsabilidad y “presupuesto participativo”, donde las comunidades podrían aportar de manera voluntaria y no condicionada a la ejecución del proyecto. Este decreto definió las acciones en las que se podrían destinar esos aportes ciudadanos; la consignación de esos aportes a la cuenta de la Tesorería Distrital. En un informe de la modalidad Comedores Comunitarios proyectado en 2008 por la Alcaldía Mayor se dice que a diciembre de 2007 operaban 290 Comedores, con un total de 81.028 participantes.

d) SDIS: Aportes directos de la Secretaría de Integración Social; FDL: Aportes de los fondos de desarrollo local de las Alcaldías locales, IDIPRON: Comedores contratados por la SDIS a través del convenio suscrito con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud.

e) Decreto Distrital 061 de 2006: “Por el cual se implementa el mecanismo de aportes voluntarios en los programas de bienestar social de las entidades del nivel central y de los establecimientos públicos”, usar previa aprobación del comité de usuarios en: i) ampliación de cobertura, ii) mejoramiento de la Infraestructura, iii) renovación de dotación, iv) fortalecimiento de los grupos asociativos de usuarios que se organizaran legalmente, v) otras actividades de mejoramiento del servicio. Esto generó una mayor participación de los comités de usuarios creados en cada comedor. Posteriormente, mediante el Decreto Distrital 457 del mismo año, se aclara que los aportes voluntarios son de carácter privado y que con ellos la comunidad apoya los programas Sociales del Distrito; es decir, que estos recursos no son públicos sino de la comunidad y podrían ser usados en beneficio de ella; y establece que los recursos que se habían consignado a la Tesorería Distrital serían devueltos a la comunidad.

f) Infraestructura técnica

El componente administrativo y la estructura técnica avanzaban al pasar del registro manual en planillas, como único método de registro de asistencia, a la implementación de un aplicativo de registro denominado “Stand Alone Comedores Comunitarios”, el cual de manera gradual se actualizaba incorporando nuevos elementos como el seguimiento nutricional, el registro de asistencia a talleres, la incorporación de fotografías de los participantes, entre otros. Estos avances orientados por el equipo del departamento de Sistemas del DABS, requirió de todo un ejercicio de capacitación y soporte técnico permanente a los operadores, coordinadores e incluso Sociales de los Comedores Comunitarios.

g) Nuevas modalidades de servicio

Para el final del proyecto Bogotá sin Indiferencia, aún se llamaba comedores comunitarios; sin embargo, los comedores habían pasado a ser una modalidad de servicio dentro de un proyecto más grande que incluía otras formas de apoyo alimentario como canastas y bonos, las cuales surgieron tras las dificultades presentadas para la atención alimentaria de algunas poblaciones específicas, entre ellas la dispersión territorial del Decreto Distrital 457 de 2006: “Por medio del cual se definen reglas relacionadas con las donaciones y los aportes voluntarios, cuotas de corresponsabilidad o de participación en los programas sociales de Bogotá, D.C”, sectores rurales, el desplazamiento a los comedores de personas con discapacidad severa y las precarias condiciones higiénico-sanitarias de algunos de los sectores más deprimidos de la ciudad, donde era imposible la instalación de un comedor, ya que no contaban ni siquiera con servicios públicos legalizados.

A través de mesas de trabajo con las comunidades específicas, se decidió entonces la creación de las canastas complementarias de alimentos como una submodalidad dentro del Proyecto 212, las cuales incluyeron además de los mencionados anteriormente, comunidades diferenciales como la población indígena de la ciudad. En diciembre de 2007, 4194 familias recibían canasta de alimentos para zonas sin condiciones higiénico-sanitarias (SCHS): 842 familias con canasta rural, 4044 personas con discapacidad y 700 familias indígenas.

Además de las acciones del Proyecto 212, el DABS también desarrollaba acciones de apoyo alimentario mediante los Proyectos 7314 en otras unidades operativas que atendían otros ciclos vitales como adultos mayores y niños menores de 3 años. (SDIS, 2015)

#### h) Reestructuración institucional

Mediante el acuerdo Distrital 257 de 2006, se redefine la estructura, organización y funcionamiento de las entidades públicas de Bogotá D.C.; el cual aclara las funciones y

misionalidad de las Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Unidades Administrativas Especiales, así como las del sector descentralizado. Específicamente en el capítulo 8 Sector de Integración Social, se transforma el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) en la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) y se definen su naturaleza, objeto y funciones básicas como líder de la formulación e implementación de políticas sociales del Distrito Capital. Igualmente, el Decreto 556 de 2006 derogado posteriormente por el 607 de 2007, especificaría las funciones y estructura interna de la entidad, la cual empezaría a funcionar en el año 2007. En este mismo acto se define la creación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), la cual se encargará en adelante de promover la competitividad, el empleo, la economía rural y el abastecimiento alimentario.

*Informe Proyecto 212, Comedores Comunitarios. SDIS 2008*

De acuerdo con el análisis realizado por la Contraloría de Bogotá, además de las demoras en la apertura de algunos comedores se afirma que si bien los recursos invertidos en materia de programas alimentarios han aumentado considerablemente, la población en condición de vulnerabilidad también crece día a día, "...haciendo insuficientes los recursos y las acciones de la administración en aras de solucionar el problema estructural de la nutrición" (Contraloría de Bogotá, 2005). Además, destaca que no existe una coordinación institucional del programa BSH, sino que depende de un grupo consultor integrado por diversas entidades distritales, lo cual sería una de las principales debilidades del proyecto.

Respecto a la focalización de los participantes, el informe advierte que si bien el DABS definió una metodología para la identificación de los participantes, podría haber fallas sobre el control de los beneficiarios; principalmente causadas por la debilidad de los equipos

locales para hacer el seguimiento y exhorta a la administración distrital a diseñar un sistema de focalización con criterios más específicos.

Otra de las dificultades identificadas fue la falta de conceptos sanitarios favorables en las unidades operativas, las cuales por encontrarse en el proceso de organización y fortalecimiento, aún no disponían de la infraestructura y dotaciones exigidas por las normas sanitarias de la Secretaría de Salud; especialmente, los denominados *comedores amigos* que por su origen social y comunitario contaban con elementos básicos y hasta improvisados para la atención de las familias.

El Informe de la Contraloría señala que al final de 2005, el 83,2% de los comedores tenía concepto sanitario pendiente; aunque es importante precisar que la Contraloría ha señalado estos hallazgos como riesgos inminentes para la salud de los beneficiarios; relacionándolos con calidad, limpieza y desinfección. El mayor porcentaje de las observaciones hechas por las interventorías se refieren a aspectos de infraestructura, mantenimiento o documentación; condiciones que como demostró (Bejarano y Rivera, 2012), mejoraron de manera significativa con las intervenciones realizadas por la Interventoría contratada.

### **3.2 Bogotá Positiva: 2008-2012**

Tras la victoria de Samuel Moreno Rojas en las elecciones para la Alcaldía de Bogotá en octubre de 2017, se consolida el proyecto político social iniciado por Luis Eduardo Garzón, lo que señaló un respaldo de la ciudadanía a la gestión del mandatario y sus proyectos sociales. Sin embargo, el escándalo de corrupción denominado “carrusel de la contratación” terminaría afectando gravemente al Alcalde Moreno, su partido y a la ciudad, ya que a partir de 2010 cuando estalla el escándalo, inicia un período de incertidumbre por la



salida de muchos funcionarios de distintas entidades, la detención de las obras públicas, la falta de gobierno por un hecho en el que se vieron salpicados, no sólo el alcalde, sino concejales, directores de entidades, contratistas, gobernadores, entre otros. No obstante, la acción institucional y los proyectos que venían de la administración pasada en su mayoría tuvieron continuidad. Durante la administración Garzón se contrató a la Universidad Nacional de Colombia, mediante convenio 1490 de 2006, para realizar la Interventoría de las modalidades del Proyecto 212. Tras la destitución de Samuel Moreno por estos actos, la alcaldía fue asumida por Clara López Obregón quien había fungido como Secretaria de Gobierno entre 2008 y 2010.<sup>38</sup>

El plan de desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008-2012, definió siete objetivos estructurantes que enmarcaron la acción institucional: i) Ciudad de derechos, ii) Derecho a la ciudad, iii) Ciudad Global, iv) Participación, v) Descentralización, vi) Gestión pública efectiva y transparente y vii) Finanzas sostenibles.

Cada objetivo contenía unos propósitos, de los cuales el número cinco del objetivo *ciudad de derechos* promulgaba “garantizar condiciones de seguridad alimentaria, nutrición, salud, educación [...]con énfasis en las personas, grupos poblacionales y sectores sociales en condiciones de riesgo o vulnerabilidad”. Así mismo, dentro de los programas definidos en el Artículo 7, se establece Bogotá Bien Alimentada el cual planteó como objetivo: garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, en el marco del proceso de integración regional.

Bogotá Bien Alimentada (BBA) fue definida en su momento como la segunda fase de Bogotá Sin Hambre y planteó no sólo continuar, sino fortalecer las acciones desarrolladas,

---

<sup>38</sup> “CTI captura secretaria de Integración Social de Samuel Moreno”. 27/09/2016. Consultado y disponible en <http://www.eltiempo.com/bogota/captura-de-mercedes-del-carmen-rios-34827>

dados los buenos resultados en materia de disminución de la desnutrición, avanzando más desde el enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional.

El programa BBA, evidenciaba metas más específicas, respecto a BSH:

i) Suministrar 685 mil refrigerios escolares diarios, ii) suministrar 165 mil comidas calientes en restaurantes escolares, iii) diseñar un sistema de seguimiento nutricional para estudiantes de colegios distritales, iv) suministrar 146 mil apoyos alimentarios diarios a población en inseguridad alimentaria, v) construir y formalizar 4 alianzas públicas regionales para el abastecimiento de alimentos, vi) vincular al PMASAB a 46.550 actores del abastecimiento y organizaciones solidarias, vii) construir dos plataformas logísticas para el abastecimiento de alimentos, viii) capacitar en BPM a 20 mil actores del abastecimiento, ix) promover dos canales de comercialización de productos de la economía indígena y campesina, x) Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria para Bogotá, creado mediante Decreto distrital 315 de 2006 y modificado por Decreto 040 de 2008. (SDIS, 2011).

### **3.2.1 Cambios en el proyecto.**

La nueva orientación del programa planteaba la Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los territorios, por lo cual el Proyecto 212: Comedores Comunitarios se convirtió en esta administración en el Proyecto 515: IPSAN, fusionándose con el Proyecto 7314: Seguridad Alimentaria. De acuerdo con el documento Biblioteca Social de la SDIS, esta acción se realizó para lograr la estandarización de lineamientos técnicos en cuanto a ciclos de menús, vigilancia y seguimiento nutricional, capacitación en estilos de vida saludable y la descentralización de compras y contratación. (SDIS, 2015).

El Proyecto 515: IPSAN, definió como objetivo: Garantizar las condiciones necesarias para la práctica sin limitación del derecho a la alimentación, especialmente de la población con mayor inseguridad alimentaria y nutricional y vulnerabilidad económica y social en cumplimiento de lo descrito en la Política SAN; de esta manera, lograr que los individuos y las familias en sus diversidades múltiples y en territorios multidimensionales de Bogotá gocen de seguridad alimentaria y nutricional, contando con una disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel local, a precios justos, sin barreras al acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad, calidad e inocuidad, un adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, y acceso a los servicios básicos de saneamiento y a la atención en salud, articulados a procesos integrales de desarrollo, y bienestar económico, político, social, cultural, jurídico y ambiental. Se compromete con los principios y valores fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos Institucionalización de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Dentro de las metas concretas del proyecto para ese cuatrienio se definieron: Apoyar 60 iniciativas productivas, formalizar 20 mil pactos de corresponsabilidad, fortalecer los 20 comités locales de SAN, suministrar 146 mil cupos/día de apoyo alimentario, brindar 10.950 Bonos/Año a mujeres gestantes y lactantes, orientar y capacitar 40 mil personas año, vigilancia nutricional a 100 mil personas/año, referenciar 10 mil personas/año, identificar y fortalecer 20 redes sociales y otras que contenían aspectos relacionados con lineamiento técnicos. (SDIS, 2008).

De acuerdo a este nuevo enfoque, se estructuraron las acciones que se venían desarrollando en dos grandes componentes: i) Inclusión Social y ii) Componente programático.

El componente de *inclusión social*, se desarrolló desde el enfoque de los derechos, señalando que el acceso y aprovechamiento de los alimentos, es la puerta de entrada a la inclusión social. (SDIS, 2015).

De acuerdo con Sen, el hambre no es fruto de factores naturales, meteorológicos o demográficos, como se planteaba desde Malthus, sino que es el resultado de factores sociales y económicos directamente ligados a la pobreza y la falta de titularidades, entendidas como la capacidad de un individuo para gestionar sus propios medios de subsistencia. En este mismo sentido, la SDIS en los anexos técnicos de la modalidad comedores comunitarios durante las dos administraciones mencionadas, cita en reiteradas ocasiones dentro de la justificación del servicio social algunos de los planteamientos de Sen, respecto al papel de los gobiernos en la adopción de políticas para evitar situaciones de escasez, hambre y desnutrición de la población.

Para ello se definieron tres líneas de acción: i) Contextualización y gestión comunitaria e institucional, mediante la identificación de necesidades de los territorios y la promoción del acceso a los servicios sociales básicos y otros incluidos en la ruta de seguridad económica que contribuyeran al restablecimiento de sus derechos; ii) Movilización social y política por los derechos, la cual pretendía la formación de sujetos políticos, la cualificación de los participantes de acuerdo a los intereses de formación en áreas específicas y el fortalecimiento de redes comunitarias mediante ejercicios de articulación; iii) Aportes para la

construcción participativa del público, contemplaba la construcción colectiva de acuerdos de convivencia y la socialización de procesos de inclusión desarrollados. (SDIS, 2015).

Por otra parte, el *componente programático* se relacionaba con el aspecto alimentario de los servicios sociales. El Proyecto 515 de la SDIS en articulación con el IDIPRON y los FDL desarrollaron la implementación de tres servicios: i) atención integral a familias en inseguridad alimentaria a través de comedores comunitarios, ii) atención integral a familias en inseguridad alimentaria a través de canastas complementarias y iii) atención integral a personas con discapacidad severa, a través de canastas complementarias de alimentos. Aunque es importante aclarar que en esta última, las personas en condición de discapacidad también se debían encontrar en INSAN, solamente que se definió como una modalidad diferente, que posteriormente sería separada del proyecto (SDIS, 2015). Además de lo del IPSAN, se convirtió en un proyecto transversal en la SDIS, desde el cual se desarrolla y acompaña las acciones de asistencia alimentaria de otros proyectos, en otras modalidades de servicio como jardines, centros día, noche, bonos a madres gestantes.

### **3.2.2 Cambios en el servicio social y sus componentes.**

De los aprendizajes acumulados del período de gobierno anterior, el proyecto continuó evolucionando y fortaleciéndose técnicamente en cada uno de sus componentes; en concordancia con la evolución de otros elementos de la PSANB. A pesar de los problemas de la administración, en términos generales se reconoce que durante este período no sólo se mantuvieron las políticas en cuanto a seguridad alimentaria, sino que se desarrollaron de manera progresiva. (Lopez, 2015).

A nivel de cambios estructurales de la modalidad comedores comunitarios, se puede destacar la definición de criterios de ingreso más específicos, los cuales además del puntaje

Sisbén y el estrato, incluyeron a los habitantes de calle como sujetos de atención del programa; así mismo, se definieron restricciones por simultaneidad para que los ciudadanos no recibieran varios beneficios por parte del Distrito, al igual que los denominados criterios por excepción que daban la posibilidad de analizar casos particulares que no cumplían con los criterios de ingreso pero que ameritaban el apoyo alimentario por su situación de vulnerabilidad extrema.

Teniendo en cuenta que el número de casos de solicitudes de ingreso por excepción, superaba la capacidad de respuesta de los coordinadores locales de la SDIS y con base en el enfoque de la garantía del derecho, en el año 2010 se elimina la exigencia del puntaje Sisbén y se determina la atención de personas y familias que vivan en Bogotá y presenten inseguridad alimentaria y nutricional; se definen unos criterios de priorización de acuerdo a la disponibilidad de cupos en cada comedor.

- Componente de inclusión social. La inclusión social fue abordada desde un enfoque multidimensional; a partir del entendimiento de las dimensiones de la exclusión social (ambiental, económica, política, de capital social, de capital humano, física y simbólica cultural); de ahí que las acciones a desarrollar en este componente deberían estar orientadas a procesos integrales de desarrollo en esas áreas, procurando siempre la organización comunitaria para la movilización social en torno a la exigibilidad de sus derechos. “...el proceso de inclusión social estructura la operación del servicio desde una mirada integradora que articula el desarrollo humano, el bienestar social, los derechos humanos y la corresponsabilidad”.

En primera medida la Bogotá Positiva eliminó el aporte de corresponsabilidad (aportes voluntarios) que los participantes hacían al programa, de acuerdo con la justificación

del acto, esta decisión se tomó por la disminución considerable de los reportes del recaudo que generan los comedores. En este sentido, Eduardo Díaz exgerente del programa BSH, manifestó que había sido un gran error ya que bajo el discurso de gratuidad, las personas perdieron la corresponsabilidad hacia el programa y su comunidad (López, 2015). Es importante precisar que los aportes no eran sólo de dinero, ya que las familias apoyaban la operación del comedor con actividades sencillas como la limpieza del salón, las mesas.<sup>39</sup>

Las organizaciones de usuarios, que si bien nunca llegaron a constituirse legalmente como lo pretendía el programa, fueron consolidando espacios y apropiándose del discurso de la reivindicación de los derechos; principalmente el derecho a la alimentación, ya que durante esa época los usuarios de los comedores participaban en espacios como los comités locales de seguridad alimentaria, los comités de evaluación y seguimiento del proyecto, la red local de usuarios, procesos de los cuales terminaría gestándose otros movimientos sociales por la alimentación.

Además de las organizaciones sociales, de las redes de usuarios, también se lograron importantes avances respecto al fortalecimiento de las redes de operadores, quienes además de contratar a través de uniones temporales, iniciaron procesos de agregación de demanda en concordancia con los objetivos del Plan Maestro de Abastecimiento.

Respecto a las obligaciones específicas del anexo en el componente social se incrementó la meta de participantes formados en ciudadanía, derechos y estilos de vida saludable, pasando del 75% en BSH al 90% en BBA, lo anterior de acuerdo con la SDIS debido a que gran parte de la población atendida venía de tiempo atrás y ya había cumplido el

---

<sup>39</sup> Anexo técnico modalidad Comedores Comunitarios 2010.

proceso de formación. De igual manera, la caracterización para los comedores que continuaban con el mismo operador solamente debía ser actualizada periódicamente, pero se incluyó la caracterización de las necesidades de la población y la construcción de la cartografía social del territorio donde funcionaba cada comedor. Se incorporó la acción de sensibilización la cual debía realizarse de manera obligatoria a las familias nuevas del servicio e incluía cuatro temas fundamentales para el empoderamiento de los ciudadanos: i) enfoque de derechos desde el plan de desarrollo, ii) política pública de SAN, iii) filosofía política de la SDIS, e iv) institucionalización de la política de seguridad alimentaria y nutricional.

En cuanto a productividad y generación de ingresos, se determinó la construcción de planes de vida con cada uno de los participantes del servicio y los padres como representantes de los menores de 14 años; con estos planes se pretendía diagnosticar las necesidades de formación de cada individuo. Así mismo, se desarrollaron acciones de manera articulada con el Proyecto 511: “Fortalecimiento de la Gestión Integral Local”, el cual ofrecía diferentes alianzas para la capacitación productiva de los ciudadanos mediante convenios de la SDIS.

También se estableció las mesas locales de productividad que inicialmente serían coordinadas por la SDIS, en la que participaban funcionarios de la SDIS y la SDDE, los operadores, inclusores sociales, representantes de los usuarios y un representante de la interventoría. Esta mesa pretendía la socialización y fortalecimiento de las iniciativas productivas de cada comedor, la coordinación de estrategias de comercialización.

-Componente alimentario. Durante esta administración se dieron avances significativos en este aspecto; se definieron las acciones a desarrollar, incorporando al anexo técnico, la descripción minuciosa de cada una de las actividades en cuanto a calidad del



producto, almacenamiento, alistamiento, preparación, servido; se crearon medidas de control del proceso mediante la implementación de nuevos formatos e instrumentos de seguimiento, los cuales se supervisan por parte de las interventorías, el equipo IPSAN a nivel local y hasta los entes de control en los operativos realizados.

De igual manera, se logró la estandarización de los ciclos de menús para todas las unidades operativas: 18 minutas para 3 semanas de operación. En el 2010 por primera vez el ciclo de menús hizo parte integral del anexo técnico, lo que significó un mejor seguimiento por parte de la interventoría a este componente.

La estrategia de seguimiento nutricional se fortalece, pasando a denominarse valoración del estado nutricional, la cual ya no era solamente la toma y registro de peso y talla, sino toda una serie de acciones coordinadas entre el operador y la SDIS, que además de la toma de datos antropométricos, exigía la realización y socialización del diagnóstico nutricional de cada unidad operativa, la remisión a salud cuando era necesario y el posterior seguimiento de cada caso.

-Ampliación cobertura. En este período no solo se mantuvieron los proyectos definidos en la administración anterior, sino que se ampliaron las metas de cobertura en la mayoría de ellos. Al final de la ejecución del plan de desarrollo Bogotá Positiva: Para vivir mejor, funcionaban en la ciudad 137 Comedores SDIS, 167 Comedores de FDL y 6 de IDIPRON, con presencia en 19 localidades, logrando una cobertura de 93.643 personas (SDIS, 2015). Es decir, hubo un incremento del 16 % de período a período. Respecto al origen de los recursos, se evidencia un incremento en el porcentaje de participación de la inversión por parte de los Fondos de Desarrollo Local de las Alcaldías Locales. Además de la ampliación de cobertura en comedores y en la modalidad de canasta complementaria de

alimentos; incluso se crea la canasta complementaria para la comunidad ROM de la ciudad, la cual se concentra principalmente en la localidad de Kennedy.

### **3.3 Bogotá Humana: 2012 – 2016**

El primero de enero de 2012 se posesiona como alcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego, quien había lanzado su candidatura por el movimiento denominado Progresistas, tras su retiro del Polo Democrático, motivado por el escándalo de corrupción. En su campaña, Petro inscribió el programa de gobierno “Bogotá Humana Ya”, en el cual plantea una mayor intervención social para disminuir la segregación a través de acciones en salud, educación, medio ambiente, tarifas de servicios públicos. Estas propuestas lograron el respaldo ciudadano, derrotando en las urnas en octubre de 2011 nuevamente a Enrique Peñalosa y esta vez a Gina Parody, las dos alternativas que le siguieron en votación.

El plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas 2012-2016: Bogotá Humana, como finalmente se establecería mediante acuerdo 489 de 2012, se estructuró en tres ejes: i) Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: El ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo; ii) Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua; iii) Una Bogotá que defiende y fortalece lo público.

En esta administración las acciones específicas de SAN presentan un alcance más reducido, ya que se desarrollan desde cada uno de los ejes, asignando a cada entidad unas competencias definidas, pero no existe un marco de articulación interinstitucional como lo fueron los programas BBH y BBA, ni tampoco se definió una instancia de coordinación, evaluación y reformulación de estas acciones. Este período fue visto por muchos como una ruptura institucional de las acciones y la experiencia acumuladas durante los ocho años

anteriores (Lopez, 2015); tal vez como consecuencia del cambio de denominación del programa en la administración Moreno, en el cual si bien se continuaron las acciones, se perdió el reconocimiento y el tema gradualmente salió de la agenda pública.

A lo anterior se suma el hecho que tanto BSH, como BBA, nunca definieron un órgano de dirección que contara con legitimidad, que orientara y dinamizara las acciones realizadas por cada entidad del distrito; por lo que las decisiones a nivel estratégico del programa siempre estuvieron en manos del despacho del Alcalde Mayor; razón quizás por la cual, no se presentaron modificaciones importantes en la estructura del programa durante la administración Bogotá Positiva.

El Artículo 15 del Plan de Desarrollo, Programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, se enfoca esta vez desde la mirada del abastecimiento como medio para favorecer la disponibilidad y el acceso a los alimentos, aunque incorpora también el apoyo alimentario como instrumento para disminuir la segregación. En este sentido, el programa define cuatro proyectos prioritarios: i) disponibilidad y acceso de alimentos en el mercado interno a través del abastecimiento, en el cual se pretendía intervenir la Central de Abastos, las plazas de mercado y otras redes, crear un sistema de información de precios; ii) apoyo alimentario y nutricional inocuo y seguro, acorde con la diversidad étnica y cultural y con un enfoque poblacional, en el que establece desarrollar acciones de manera intersectorial para resolver los determinantes estructurales a través del fortalecimiento de capacidades; iii) fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado, el cual está en la misma línea del primero; iv) agricultura urbana y periurbana (Planeación Distrital, 2012).

De lo anterior se puede destacar un avance respecto a la mirada de las intervenciones, que va desde lo nutricional hacia algo más integral desde el concepto de

seguridad alimentaria y nutricional, ya que se establecen como metas principales, acciones tendientes a fortalecer la disponibilidad y el acceso desde el abastecimiento y la producción local. El plan es ambicioso o hasta pretencioso, al incluir aspectos como la Soberanía Alimentaria la cual queda sólo en el título del programa pues no incorpora metas claras al respecto. Además de pretender desarrollar acciones para intervenir los determinantes estructurales a partir del fortalecimiento de capacidades, cuando los problemas estructurales que condicionan la pobreza y la exclusión van mucho más allá de acciones locales y requieren la revisión y ajuste del modelo de desarrollo del país, las políticas macroeconómicas y sobre todo la voluntad de los gobernantes y los mismos ciudadanos.

### **3.3.1 Cambios en el proyecto.**

El proyecto 515: IPSAN pasa a convertirse durante este período en el Proyecto 730: Alimentando Capacidades, desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad, el cual tenía como principal fin el fortalecimiento de las capacidades de las familias más vulnerables además del apoyo alimentario. Para ello definió los siguientes objetivos: i) Atender a la población con mayor inseguridad alimentaria, mediante ejercicios de caracterización; ii) Implementar acciones de articulación interinstitucional para atender de manera integral las necesidades de los participantes; iii) Realizar vigilancia y seguimiento nutricional; iv) Promover estilos de vida saludables; v) Suministrar diferentes estrategias de apoyo alimentario; vi) Generar espacios de participación ciudadana para el control social; vii) Fomentar la responsabilidad y compromiso de los participantes de los programas.

Si bien además del nombre hasta ahora no se advertían cambios significativos en los servicios, en la operacionalización de las estrategias si se dieron importantes

transformaciones, que marcarían la ruptura de los procesos de fortalecimiento organizacional y construcción de tejido social que se habían adelantado desde el 2004, los cuales fueron desconocidos totalmente por la nueva administración y los funcionarios que llegaron a la SDIS. Petro arremete contra las organizaciones operadoras de comedores acusándolos de conformar un monopolio corrupto, que se había transformado en un fortín político, incluso la propia secretaria de integración se refirió a ellos como “intermediarios que se estaban secando el 50% del presupuesto de los comedores”.<sup>40</sup> En (Lopez, 2015) varios actores institucionales y sociales se refieren a este hecho y lo señalan como uno de los principales errores de la administración, ya que los afectados fueron las pequeñas organizaciones que se habían vinculado y fortalecido con BSH y eran el resultado precisamente de los procesos de tejido social y organización que promovía la política pública de SAN.

Durante la primera fase de la Alcaldía se nombró como Secretaria de Integración Social a Teresa Muñoz Lopera, quien desde el principio fue atacada por su desconocimiento del contexto bogotano y por traer a un equipo de técnicos con ella que tampoco habían hecho parte de los procesos anteriores de la SDIS o el DABS. El Concejo de la ciudad tuvo serios reparos a su gestión por la improvisación en el cambio de modelo de programas de apoyo alimentario<sup>41</sup>, por el cual se cerraron comedores comunitarios afectando a la población más vulnerable, sin tener lista una estrategia para sustituirlos. Finalmente Muñoz y su equipo, tendrían que dejar la SDIS por la presión del concejo y hasta de los sectores sociales, por estos hechos y por denuncias de participación política en Antioquia de dónde provenía. Sin

---

<sup>40</sup>Diario El Tiempo. 14/08/2013. La mala hora de la funcionaria estrella.Consultado y disponible en <https://www.elspectador.com/noticias/bogota/mala-hora-de-funcionaria-estrella-articulo-440137>

<sup>41</sup> Ver: Entrevista a Teresa Muñoz Lopera. Primer café Canal Capital. Consultado y disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=8k9u7BXhJ\\_g](https://www.youtube.com/watch?v=8k9u7BXhJ_g)

embargo, es importante reconocer su gestión frente a otras áreas como la atención de la primera infancia, como una de las prioridades de la Bogotá Humana.

El hecho que dio lugar a esta situación fue la transición del modelo de atención de los comedores que venían siendo contratados por los Fondos de Desarrollo Local a la modalidad de bonos canjeables por alimentos, por el cual entre 2012 y 2013 se cerraron los 173 comedores que operaban bajo esta figura contractual; esta decisión de acuerdo con la justificación de la Bogotá Humana, se toma por aspectos como los altos costos de operación de estos servicios, problemas en la focalización de los participantes, registro de raciones no entregadas, subadecuación de las raciones de alimentos, incumplimientos en pagos de seguridad social, salarios, arriendos por parte de los operadores, una supuesta falta de transparencia en la selección de las organizaciones, los mínimos resultados de la inclusión social (SDIS, 2015).<sup>42</sup>

Esta decisión originó una serie de críticas pues estas acciones se hicieron desde la subjetividad, sin una evaluación previa, ni la aplicación de indicadores que dieran cuenta de estas situaciones. La Contraloría de Bogotá señala en el Informe de Seguimiento a la PSANB vigencia 2014, “se solicitó en dos oportunidades a la SDIS, el estudio técnico que soporte la orientación de la PPSAN en materia de apoyo alimentario a través de esta modalidad; sin embargo, este requerimiento no ha sido atendido a la fecha, por ello no se cuenta con el sustento que respalde esta decisión”. (Contraloría de Bogotá, 2014).

Al finalizar los contratos que venían en ejecución desde la administración anterior, los comedores FDL, en su mayoría provenían de procesos de organización social desde la

---

<sup>42</sup> Ver: Diario El Tiempo 15/08/2013. Consultado y disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12994926>

“olla comunitaria”, se habían vinculado al proceso de BSH, renunciando a otros apoyos para la comunidad, veían como tantos años de proceso se rompían. Al retirar la financiación por parte del distrito, estos comedores se vieron obligados a cerrar, quitando la posibilidad de apoyar a nuevas familias en el barrio; se perdió el espacio de encuentro que tenía la comunidad alrededor del comedor.

Cuando se produjo el cierre de los comedores por la finalización de los contratos, el distrito no había desarrollado una estrategia de atención para la población que se vio afectada. La personería distrital destacaba la falta de planificación en los procesos de contratación, ya que para la época no sólo se cerraban los de FDL, sino que se presentaron demoras en la contratación que originaron el cierre temporal de comedores SDIS.

Tras la presión por la grave afectación a la ciudadanía, la SDIS decide la adopción de una medida de choque que consistía en la entrega de un paquete alimentario de contingencia, el cual no contenía la totalidad de los alimentos que los niños consumían en el comedor, por lo cual se vieron afectados en el consumo de micronutrientes y sobre todo de proteína ya que dicho paquete no incluía la carne, incluso en algunos sectores de la ciudad pasaron semanas sin recibir ningún tipo de apoyo alimentario durante esta transición.<sup>43</sup>

Finalmente, en tiempos de Jorge Rojas como secretario de Integración Social, se define la implementación de una nueva modalidad de atención para el Proyecto 730, a través de la entrega de un apoyo alimentario mensual denominado bono canjeable por alimentos, el cual ya se venía entregando en otros servicios como el apoyo nutricional a madres gestantes.

---

<sup>43</sup>Diario El Espectador. 07/09/2012. Denuncian cierre de Comedores Comunitarios en Bogotá. Consultado y disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/denuncian-cierre-de-comedores-comunitarios-bogota-articulo-373406>

Incertidumbre por el Cierre de Comedores Comunitarios. W Radio. Consultado y disponible en <https://soundcloud.com/hosman-yaith-mart-nez-moreno/incertidumbre-por-el-cierre-d>

Además, el proyecto decidió que esta modalidad de bonos haría parte de una estrategia integral de atención denominada servicio social “Mi Vital Alimentario”, que integraría las demás modalidades del proyecto.

El servicio “Mi Vital Alimentario” contempla procesos de fortalecimiento de habilidades de los participantes; los cuales se desarrollan en el marco del modelo de atención para las familias, y se materializa a través del plan de atención familiar; orientado a la construcción participativa de acuerdos básicos y complementarios; permite recuperar espacios de encuentro familiar y comunitario alrededor del alimento, y la autonomía desde las modalidades de atención en la selección y preparación de los mismos, de acuerdo a sus necesidades, preferencias, hábitos y costumbres, que propendan por el desarrollo humano, la disminución de la exclusión y segregación social, económica, política y cultural de los ciudadanos en la ciudad.

Con relación a la entrega del bono, de acuerdo con la SDIS, es que las familias puedan adquirir alimentos de manera autónoma de acuerdo a sus preferencias, hábitos y costumbres, además de reducir costos de operación (arrendamiento, recurso humano, servicios públicos, elementos de aseo, papelería, materias primas).

Para la implementación de esta nueva estrategia, desde el segundo semestre de 2013 los equipos locales del proyecto, asumen un proceso de identificación, actualización y focalización de la población que asistía a los comedores FDL, se verificaron los criterios de ingreso, definidos también para ese año bajo Resolución 764, dejando en el programa solamente a las familias que se identificaron en inseguridad alimentaria. En el caso de la localidad de Ciudad Bolívar, por ejemplo, de una base inicial de 3036 participantes, se continuó atendiendo mediante la SDIS<sup>70</sup> al 69%, un 18% no lograron ser ubicados y para el



13% se determinó que habían superado sus condiciones de inseguridad alimentaria (SDIS, 2014).

Inicialmente, para la entrega del bono se contrató con grandes superficies como Colsubsidio y Almacenes Metro. Posteriormente, con supermercados Cooratiendas en Inducción a la modalidad de Bonos Canjeables por Alimentos (SDIS, 2013). Es importante precisar que algunas personas fueron remitidas a otros proyectos de la SDIS como infancia, discapacidad, persona mayor, de acuerdo a su situación específica, concordancia con el objetivo del plan de desarrollo de promover la “Economía Popular”. Sin embargo, el servicio es operado nuevamente por Supermercados Colsubsidio y Metro, excluyendo a organizaciones comunitarias que se consolidaron con BSH. Al desaparecer la figura de contratación con FDL, desaparecieron también las redes alimentarias que se habían constituido en el proceso de fortalecimiento organizacional y las iniciativas productivas desarrolladas en concordancia con el Plan Maestro de Abastecimiento.

### **3.3.2 Cambios en el servicio social y sus componentes.**

Los Comedores Comunitarios que continuaron operando con recursos de la SDIS, también presentaron cambios. Desde el Plan de Desarrollo Bogotá Humana se definieron como Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades (CRDC) en los que “en el marco de un proceso de inclusión social, además de garantizar la alimentación de las familias, se capacite y prepare para la productividad a la población vulnerable, económicamente activa, buscando la reducción a 5% en el grado de inseguridad alimentaria moderada y severa de las familias” (SDIS, 2012).

Estos fueron referidos como puntos de conectividad intra, inter, transectorial y comunitario como escenario para la información, referenciación e instrumento soporte de la

nueva estrategia, se implementen acciones sistémicas e integrales que se orienten al desarrollo equitativo de las capacidades y oportunidades de las personas, familias y comunidades urbanas y rurales en situación de pobreza e inseguridad alimentaria (SDIS, 2012).

Con esta nueva manera de ver los comedores comunitarios, se atendían a la población activa e inscrita, y servían como espacio para la orientación de la comunidad; es decir, como puntos de atención de la SDIS en los territorios.

-Cambios en el componente social. Una de las principales acciones desarrolladas durante este período fue la implementación de un instrumento de planeación para las familias, que surgió como resultado de la maduración de las actividades de formación establecidas desde BSH en ciudadanía y derechos y estilos de vida saludable; las cuales ya habían cumplido su objetivo de capacitar a la población participante en estos temas, sobre todo a quienes permanecían durante varios años en el servicio; por ello se determinó que además de continuar los procesos de formación con los participantes nuevos, era importante sensibilizar a las personas sobre la definición de un plan de vida, teniendo en cuenta que los servicios sociales, son medidas transitorias para apoyar una situación de emergencia (Gonzalez, 2017). Para ello, se diseñó e implementó en primera instancia un Plan de Inclusión Familiar (PIF) que contiene las acciones a desarrollar por las familias en materia de i) acceso a los servicios sociales, ii) la vinculación a procesos de formación y iii) la inserción en procesos de organización y participación, con la cual se esperaba mejorar la situación de vulnerabilidad de las familias. Este PIF contemplaba la descripción de la situación actual de la familia, la identificación de sus principales necesidades y el compromiso de realizar ciertas actividades por parte de los jefes de núcleo respecto a los tres aspectos mencionados y por supuesto un posterior seguimiento al cumplimiento de los compromisos.

A partir de 2013 este PIF evoluciona al Plan de Atención Familiar (PAF), el cual consiste la aplicación de “un instrumento de carácter conceptual y metodológico que permite establecer los elementos estratégicos y operativos para atender a las familias” (SDIS, 2015). Se aplica de manera participativa con cada familia beneficiaria del CRDC, mediante la definición de acuerdos básicos y complementarios frente a derechos individuales y colectivos. Se parte del estado inicial de la familia y se definen unos acuerdos para que cada quien gestione la superación de derechos vulnerados en materia de identificación, salud, vivienda, educación, alimentación, participación, generación de ingresos, formación y capacitación, cultura, recreación y deporte.

El Anexo Técnico de la modalidad comedores comunitarios en el período de gobierno Bogotá Humana, incorpora otras actividades a desarrollar como la formación básica y complementaria, en la cual, además de talleres en los temas de ciudadanía y derechos y estilos de vida saludable, se establece la formación complementaria de Anexo Técnico modalidad Comedores Comunitarios 2012-2, contempla actividades del uso del tiempo libre en las áreas de oficios, recreodeportiva, artística y cultural, cuidado y ambiente.

Durante la primera fase de esta administración para la modalidad comedores fue cuando la promoción y fortalecimiento de los comités de usuarios -que se venía dando desde las administraciones anteriores- pasó de ser una obligación contractual de los operadores a una opción a desarrollar en la conformación de grupos de interés; lo cual además de desestimular la participación de la ciudadanía en espacios como el comité local de SAN y la mesa de productividad, terminó por invisibilizar a quienes venían haciendo esas labores de veeduría y acompañamiento a las acciones desarrolladas en el comedor. Si bien en el anexo técnico para años 2012 y 2013 se habla del fortalecimiento de la participación y la

organización, el hecho es que en la realidad lo que se logró fue la terminación de esos procesos. Al respecto una de las exfuncionarias del equipo de Dirección Territorial señala:

“...cuando ya pasa al siguiente plan de gobierno, eso deja de ser una meta y pues desafortunadamente todo está amarrado a metas, la idea no era dejarlo perder, sino que ya en el tiempo que llevaban constituidas esas organizaciones pues tenían ya un nivel de permanencia, con los espacios ya ganados dentro del Comedor y a nivel local; lo que se hizo fue cambiar las obligaciones; sí se continuaba con un tema de organización... articulado al tema de grupos de interés y manuales de convivencia, pero dejó de tener el impulso grande que tenía ese comité, todo ese tema de organización, todo eso grande que inicialmente se fortaleció y que tenía un papel importante dentro del Comedor, dentro de la comunidad se desdibujó totalmente”.

Otro aspecto importante a señalar de este período, es que por primera vez se incorpora dentro del presupuesto de los contratos un rubro dirigido exclusivamente a la realización de actividades de inclusión social, el cual debía enmarcarse dentro de las acciones definidas en el plan de acción, la identificación de necesidades del PAF y los grupos de interés conformados en el comedor. Esto permitió la realización de otro tipo de actividades como salidas pedagógicas, culturales y recreativas en las que principalmente niños y adultos mayores podían acceder a espacios como el cine, teatro, parques privados y otras actividades que por sus condiciones de vulnerabilidad no frecuentaban o ni siquiera conocían; además, de talleres especializados con materiales e insumos que antes sólo se conseguían a través de donaciones.

-Componente alimentario. Uno de los principales cambios en este componente ocurrió en el año 2013, en el que se realizó el ajuste de las minutas y se cambia de un ciclo de

3 semanas con 18 menús a un ciclo de 5 semanas con 30 menús, con lo cual las preparaciones se hicieron menos repetitivas; además, se define que los requerimientos calóricos de las mujeres adultas son menores a los del hombre adulto; por lo que para los gramajes se crea un cuarto grupo etario de mujeres mayores de trece años, lo cual no cayó muy bien en esta población y se percibió como discriminatorio, y se complicó aún más la estandarización de las porciones; por lo cual nuevamente se volvió a los tres grupos etarios que siempre se han manejado: i) niñas y niños hasta 5 años; ii) niñas y niños de 5 a 12 años y iii) mayores de 13 años.

El componente continuó haciéndose más técnico e incluyó nuevas exigencias en cada versión del anexo técnico, a fin de establecer estándares y controles más estrictos, ajustándose a la Resolución 2674 de 2013 respecto a la exigencia de un Plan de Capacitación para el personal manipulador de alimentos de por lo menos 10 horas anuales. Se incluyó la recuperación de residuos sólidos a través de organizaciones de recicladores en concordancia con el Programa Basura Cero que fue una de las apuestas de la Bogotá Humana; igualmente, se incluyó un subcomponente ambiental que incorpora el manejo de residuos sólidos, ahorro y uso eficiente de agua y energía y los impactos ambientales.

-Componente administrativo. Al desaparecer la figura de contratación FDL, desaparecieron también los gestores sociales, es decir, el reconocimiento al trabajo de los líderes sociales de las organizaciones, puesto que sólo era permitida la contratación de profesionales ajenos a la organización social. Adicionalmente, al desaparecer la figura de contratación a través de uniones temporales, cada una de estas organizaciones empezó a competir por la operación de los comedores SDIS, rompiendo el proceso de construcción de redes que hasta ahora se había logrado. A partir de esta administración, el rol de las

organizaciones dejó de ser el de aliados de la administración con incidencia en la formulación del proyecto y movilización social de la ciudadanía, a ser vistos como contratistas u operadores que deben cumplir con un anexo técnico que ni siquiera conocen al momento de firmar el contrato. Como lo afirman varias organizaciones el papel de la SDIS y de la interventoría se volvió simplemente de fiscalización del desarrollo de las actividades estipuladas en el anexo técnico, “los procesos sociales ya no son iguales ya que hoy en día es más el diligenciamiento de formatos, que el acompañamiento a las personas y el ayudar a superar sus condiciones”<sup>44</sup>.

Por otra parte, a partir de 2015 el aplicativo *stand alone* se sustituye por el aplicativo de registro de asistencia diaria a comedores (RAD), el cual funciona completamente en línea a través de internet, que tiene como principales beneficios el seguimiento en tiempo real de la cobertura, la disminución de trámites para las organizaciones operadoras, aunque también genera traumatismos por la caída constante de su conexión.

### **3.4 Ideario Político de los Alcaldes de Bogotá durante los años 2008-2016**

Dado el perfil político de la izquierda –desde la más radical hasta la más moderada- de los alcaldes de la ciudad de Bogotá (2008-2016), se puede observar un discurso y unas propuestas de gobierno con similares; todas dirigidas hacia los sectores menos favorecidos de la sociedad, con la intención de captar su favoritismo, lo cual les dio resultados positivos puesto que lograron alcanzar su objetivo: ser electos Alcaldes de Bogotá.

#### **3.4.1 Luis Eduardo Garzón (2004-2007).**

Es importante mencionar el perfil político de Luis Eduardo Garzón como predecesor de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en la ciudad de Bogotá. Garzón

---

<sup>44</sup> Encuesta diligenciada por líder social operador de comedores comunitarios, octubre de 2017.

fue el primer militante de la izquierda de Colombia elegido como Alcalde de Bogotá. Presentador de televisión. Ha sido líder sindical y ahora es un político de centroizquierda. Se unió al Frente Social y Político, que más adelante se convertiría en el Polo Democrático Independiente.

Sus propuestas estaban enfocadas en el desarrollo de programas sociales, siendo los más destacados *Bogotá sin indiferencia* y *Bogotá sin hambre*; los cuales buscaban brindar educación y seguridad alimentaria a la población vulnerable. Durante su alcaldía contó con una amplia imagen favorable.

Garzón se caracterizó por no asumir una izquierda radical sino, al contrario, por tener la capacidad de desplazarse hacia el centro cuando fuera necesario, y de hecho les dio continuidad a varias de las políticas de sus antecesores en temas financieros y de movilidad urbana. Fue sucedido en la Alcaldía por Samuel Moreno Rojas, también del Polo Democrático.

Garzón se retiró del partido en 2009, y ese mismo año, junto con Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, se unió al hasta entonces pequeño Partido Verde.<sup>45</sup>

### **3.4.2 Samuel Moreno Rojas (2008-2011).**

Ex político y presidiario colombiano, titulado como abogado. Nació en Miami durante el exilio de sus padres y de su abuelo, el general y ex dictador Gustavo Rojas Pinilla. Después de pasar varios períodos como Senador de la República, en las elecciones del 28 de octubre de 2007, fue elegido Alcalde de Bogotá como candidato del Polo Democrático Alternativo; con un triunfo electoral de más del 43% del respaldo electoral de los bogotanos, para el período entre los años 2008-2011. Se posicionó del cargo el 01 de enero de 2008.

---

<sup>45</sup> Luis Eduardo Garzón. Ex alcalde de Bogotá y ex ministro de Trabajo. (2019). *La Silla Vacía*. Consultado y disponible en <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/luis-eduardo-garzon>

Previamente a su elección como Alcalde, Moreno fue Senador en 1991, reelecto en 1994, 1998 y 2002. El 22 de noviembre del 2000 participó en los diálogos de paz entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana y la guerrilla de las FARC. Fue firmante del Acuerdo del Frente común por la Paz.

Las principales propuestas de la campaña de Moreno Rojas para la Alcaldía de Bogotá se concentraron principalmente en la inversión social, la continuación de la política alimenticia *Bogotá Sin Hambre*, la construcción del Metro de Bogotá y la integración del transporte público, el fortalecimiento de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la creación de una política ambiental y la creación de el *Plan de desarrollo Bogotá Positiva*.

La política social fue la principal preocupación de su gobierno y así lo demuestran las cifras de pobreza en la capital durante el cuatrienio 2008-2011, en el que se pasó de 538.500 a 279.000 hogares pobres en la ciudad.

Durante su período como Alcalde decretó la *plena gratuidad de la educación primaria y secundaria en todos los colegios públicos del Distrito*; con esta medida se benefician más de un millón de niños, niñas y jóvenes. También se construyeron, bajo su gobierno, cuatro nuevos colegios, se terminaron catorce empezados por la administración de Luis Eduardo Garzón y se mejoraron 120. Igualmente se construyeron más de 60 mil viviendas que redujeron el déficit que traía la ciudad. Igualmente, se inició la construcción de la Fase III de TransMilenio.

El 3 de mayo de 2011, el procurador Alejandro Ordóñez lo suspendió por un lapso de 3 meses por investigaciones en el escándalo de la contratación de obras públicas de la ciudad de Bogotá. A causa de estos hechos, en septiembre de 2011 fue expulsado del Polo



Democrático Alternativo y detenido por orden de un Juez de la República, al considerarlo responsable de irregularidades referentes a la contratación pública.

El 20 de septiembre de 2011, la comisión de ética de su partido, el Polo Democrático Alternativo, anunció públicamente su expulsión definitiva. El 23 de septiembre del mismo año, fue detenido como medida preventiva por un juez que aceptó la imputación de cargos expuesta por la Fiscalía General de la Nación, tras lo cual fue transferido a la Escuela de Carabineros en los cerros Orientales de la ciudad, una entidad adscrita a la cárcel La Picota.

En 2016 el Juez Penal 14 de Bogotá encontró al alcalde culpable de haberse apropiado de 2.790 millones de pesos de los recursos de la salud de la ciudad, al recibir comisiones por el contrato de las ambulancias para el distrito, el cual costó 64.000 millones de pesos.<sup>46</sup> Se le impuso una condena de 39 años 8 meses de prisión<sup>47</sup>

### **3.4.3 Gustavo Petro (2012-2016).**

Militó en el M-19 y participó activamente en la firma del acuerdo de paz que condujo al desarme de esta organización guerrillera entre 1989 y 1990.

Formó parte del partido político Alianza Democrática M-19, participó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en la que se redactó la nueva Carta Magna del país.

Ha ejercido importantes cargos políticos. Fue congresista en cuatro legislaturas, asesor de la Gobernación de Cundinamarca y Alcalde de Bogotá entre 2012 y 2015.

---

<sup>46</sup> Samuel Gustavo Moreno Rojas. Ex alcalde de Bogotá. (2019). Bogotá, Colombia. *La Silla Vacía*. Consultado y disponible en <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/samuel-gustavo-moreno-rojas>

<sup>47</sup> Semana. Histórica condena contra Samuel Moreno: 39 años por corrupción. (2019). Consultado y disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/segunda-condena-a-samuel-moreno-39-anos-por-corrupcion/601488>

Fue candidato a la presidencia de Colombia en las elecciones de 2010, en las que obtuvo la cuarta votación más alta después de Juan Manuel Santos, Antanas Mockus y Germán Vargas Lleras.

El M-19 dejó de existir formalmente como movimiento político. Varios de sus antiguos miembros se integraron a la coalición de izquierda conocida como el Polo Democrático Alternativo.

Gustavo Petro renunció en el 2011 al Polo Democrático Alternativo por la reelección de Carlos Gaviria Díaz como presidente del Polo Democrático Alternativo y en octubre de ese año es elegido Alcalde de Bogotá por el los Movimiento Progresistas. Actualmente, Petro milita en el partido Colombia Humana, con tendencia de izquierda.<sup>48</sup>

Dentro de las estrategias más destacadas del Programa de Gobierno de Gustavo Petro como Alcalde (Bogotá Humana Ya), tenemos: Profundizar la revolución educativa dando mayor acceso y calidad; abaratar la alimentación en Bogotá a través de la compra del componente público de la propiedad accionaria de CORABASTOS y convertirlo en un centro logístico moderno que permitiera reducir los costos de la intermediación, abaratar los alimentos y garantizar ingresos estables a los campesinos de la Región Central, en una perspectiva de seguridad alimentaria estratégica; dar apoyo a la economía popular mediante inversiones productivas que generen trabajo decente, responsabilidad social y protección del medio ambiente.<sup>49</sup>

Gustavo Petro también fue candidato presidencial en las elecciones de Colombia de 2018, donde obtuvo casi 8 millones de votos en la segunda vuelta. La revista Semana señaló:

---

<sup>48</sup> WIKIPEDIA. La enciclopedia libre. (2019). Consultado y disponible en [https://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo\\_Petro](https://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Petro)

<sup>49</sup> Progresistas. Petro Alcalde 2012-2015. Programa de gobierno Bogotá Humana Ya!. (2011). Consultado y disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/verNormaPDF?i=45478>

“Gustavo Francisco Petro Urrego se convirtió este domingo en el hombre de izquierda que en la historia de Colombia más cerca estuvo de llegar a la Presidencia” (Semana, 2018).

## **Capítulo 4**

### **Análisis Comparado de los Resultados de la Eficacia o no de la Política Pública en los Períodos 2008-2016**

A continuación, se realiza el análisis de la información recolectada tanto de fuentes documentales como de los resultados de los instrumentos aplicados a los actores seleccionados, desde el análisis de políticas públicas; considerando las categorías de análisis: origen del servicio social, componentes estructurales, cambios o ajustes a través del tiempo y la perspectiva de la administración Bogotá Mejor Para Todos.

Es importante señalar que los resultados de los instrumentos se integran al análisis con la finalidad de identificar la percepción de los actores, lo cual facilita una mayor comprensión respecto al aporte de los comedores comunitarios a los objetivos de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá.

#### **4.1 Análisis de la Información de las Fuentes Documentales**

Los resultados arrojados en el presente trabajo, permiten reafirmar la importancia del estudio y análisis de políticas públicas, “es preciso disponer de un marco teórico y conceptual y de herramientas que nos sirvan como lente o tamiz para orientar la labor investigativa” (Roth, 2010).

Si bien el documento se fundamentó específicamente en el análisis de una de las modalidades de servicio dentro de un proyecto específico, éste a su vez hace parte de un programa que apunta a contribuir al logro de los objetivos de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional (PSANB), la cual aunque finalizó su período de implementación establecido hasta el año 2015, se encuentra vigente.

En este sentido, analizar cómo fue el origen y evolución del servicio con base en las metas y objetivos de cada plan de desarrollo, así como la percepción de los actores involucrados, nos permitieron acercarnos a una comprensión general de los logros y debilidades del proyecto, los cuales se describen en los siguientes párrafos; igualmente, al entendimiento del contexto político, económico, social y a las acciones realizadas por parte de los actores públicos encargados de su formulación e implementación.

Así mismo, se ha podido determinar el alcance de la iniciativa, al parecer se le ha pedido más de lo que puede ofrecer con los recursos asignados. Es importante considerar que las instituciones públicas se rigen con una normatividad, un presupuesto y otras limitaciones que deben ser tenidas en cuenta, pues éstas identifican el alcance que incluso las mismas organizaciones sociales ejecutoras de la política no pueden cumplir porque no cuentan con la autonomía para ir más allá de las obligaciones contractuales establecidas en los anexos técnicos.

El Estado a través de sus instituciones está politizado, ya que más allá de generar intervenciones estructurales que busquen dar solución a los problemas sociales, requiere para su legitimidad, desarrollar acciones plausibles en el corto plazo que arrojen resultados concretos; por lo cual en la justificación y diseño de políticas públicas si bien establecen objetivos a mediano y largo plazo, la formulación y posterior implementación se concentran en intervenciones que puedan mostrar una modificación de la situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002); sólo de esta manera –por lo menos en el escenario político colombiano– se logra la aceptación y valoración de la gestión de un gobernante por parte de la sociedad.

Lo que se puede leer en el caso particular estudiado, es que la acción institucional se quedó en la fase inicial de abordaje del problema de la INSAN; es decir, en acciones de emergencia para dar solución al problema inmediato del hambre y la desnutrición de la población más vulnerable, garantizando un acceso mínimo; pero a partir de allí aunque se han desarrollado algunas estrategias de intervención como el PMASAB y la propia PSANB, éstas no han logrado impactar de manera importante el problema, por el contrario, este ha ido perdiendo relevancia y desapareciendo de la agenda pública, al no ser prioridad para las últimas administraciones.

Respecto al análisis desde la génesis del servicio social como instrumento de la política pública, se destaca la voluntad política de la administración Bogotá sin Indiferencia en el posicionamiento del tema del hambre y su articulación con la sociedad civil para enfrentarla; así como el papel preponderante que tuvieron las organizaciones sociales durante la fase de formulación e implementación de la estrategia, lo cual resalta el valor de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas y es un ejemplo claro de cómo la articulación público-privada podría actuar de manera eficiente en el modelo de Estado socio-céntrico propio del neoliberalismo. Muller plantea que no se puede separar el juego político de la acción pública, “cada vez más, hacer política consiste en hacer políticas públicas” (Jolly, 2010), lo cual es más fácil de entender con la distinción del idioma inglés de *politics* y *policy*; es decir que las acciones de política pública dependen enteramente de la visión filosófica del gobernante y su propia formación en el escenario público.

Si se miran en conjunto las acciones desarrolladas por las administraciones desde Lucho Garzón hasta hoy en términos de seguridad alimentaria y nutricional, podemos resumir que:

-Bogotá Sin Indiferencia puso el tema en la agenda y marcó un cambio de paradigma respecto a la visión de la inseguridad alimentaria y su abordaje institucional; así mismo, diseñó una serie de estrategias de intervención plasmadas en la PSANB, la cual sería la línea de acción estratégica en adelante.

Al finalizar el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia “se contaban con 132 comedores comunitarios de la SDIS en operación, 114 comedores comunitarios de los Fondo de Desarrollo Local distribuidos en 18 Localidades, y 7 Comedores de IDIPRON, en los cuales los beneficiarios aportaban trescientos (300) pesos como contribución para el apoyo al programa” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, p. 24).

-Bogotá Positiva significó un proceso de continuidad y profundización de las estrategias diseñadas en la administración anterior, aunque por los problemas de gobernabilidad señalados, estas acciones finalmente no se priorizaron y quedaron a la buena voluntad de los actores institucionales sin mucho respaldo desde lo político.

-Bogotá Humana aunque planteó unas intervenciones estructurales del sistema de abastecimiento y el fortalecimiento de acciones específicas como los CRDC, finalmente lo que hizo fue culminar con procesos organizativos y de construcción de redes y terminar por aminorar el alcance de las intervenciones pasando de un programa Distrital como lo fue BSH o BBA, a una serie de proyectos específicos, desarticulados entre sí; tal vez no intencionalmente, pero si producto de las malas decisiones de directivos sectoriales carentes de experiencia y desconocedores de los procesos.

Respecto a la modalidad comedores comunitarios, se puede señalar que además de algunos cambios en las acciones del componente social y los menús, no se evidencian cambios estructurales durante el tiempo de existencia del servicio social, lo cual se puede

considerar como un proceso de fortalecimiento continuo, de cualificación de las acciones desarrolladas y de aprendizaje permanente, tanto por los actores institucionales como por las organizaciones operadoras.

De acuerdo con la teoría del cambio mencionada por (Subirats y Knoepfel, 2008), se puede asegurar que se presenta un subsistema consolidado en el que los actores son una comunidad semiautónoma que comparte un campo de experticia y experiencia, han influido en el campo de la política por una década o más, existen unidades especializadas a nivel institucional para abordar el problema y existen grupos de interés que dan prioridad al asunto de la política pública; este interés se ha ido mermando, tal vez como producto del desgaste institucional y el hecho de no contar con herramientas de evaluación que permitan evidenciar los logros alcanzados.

Uno de los cambios más significativos en estos trece años, fue la transición del modelo de atención de comedores financiados por los Fondos de Desarrollo Local de las Alcaldías locales, al modelo de bono canjeable por alimentos, denominado Mi Vital Alimentario. Si bien se justifica por parte de la SDIS por irregularidades y corrupción en éstos, fue percibido por los actores como una excusa para fragmentar los procesos consolidados en la administración Bogotá Positiva; que desde la mirada del análisis como acción de la política pública, se puede entender como un retroceso, ya que el resultado es contrario a los objetivos de la PSANB, en términos de i) generar mayor dependencia por parte de los beneficiarios, ii) no contar con instrumentos de seguimiento efectivo al adecuado uso de los alimentos entregados, iii) no hacer un seguimiento permanente a la situación de la familia, iv) débiles acciones de inclusión social y productiva; debilidades compartidas en muchos aspectos con la modalidad de canasta complementaria de alimentos; por lo cual de



acuerdo a la percepción de los actores abordados, a pesar de los inconvenientes que pueda tener la modalidad de comedores comunitarios, es la que logra mayores resultados tanto a nivel nutricional como respecto a la intervención de las familias y la inclusión social de los participantes.

Los comedores comunitarios son espacios que pueden brindar un aporte a la reivindicación del derecho vulnerado a una alimentación adecuada y aunque se han mantenido desde el enfoque de la asistencia alimentaria y desde una mirada netamente nutricional, en conjunto con otras acciones, han logrado la disminución significativa de los indicadores de desnutrición respecto al inicio de la década del 2000; aunque en este punto es necesario señalar que es muy difícil encontrar cifras exactas de la situación nutricional en la ciudad y por ejemplo en los últimos años, la desnutrición no sólo parece mantenerse sino que en localidades de alta vulnerabilidad aumenta, debido principalmente a la llegada masiva de nuevos habitantes a la ciudad quienes generalmente, contribuyen a incrementar las estadísticas de problemas sociales.

Respecto a la visión de asistencialismo y elevado gasto público se recoge el planteamiento de (Corredor, 2010), quien destaca el deber del Estado en tutelar los derechos de los más desprotegidos, por lo cual de acuerdo con Sen es un deber jurídico el propiciar el acceso a los bienes básicos que no están en capacidad de proporcionarse de manera autónoma y en este sentido la alimentación es un determinante esencial para el desarrollo, el buen estado de salud y hasta la vida de las personas. Por otra parte, los recursos asignados a estos programas más allá de un gasto, representan una inversión social que da frutos en el mediano y largo plazo pues evita mayores gastos al sistema de salud y genera capital social, lo cual

contribuye de manera directa al desarrollo y esto se ve reflejado en la disminución de los indicadores de pobreza y mejoramiento de la calidad de vida.

BSH se creó como una estrategia de atención inmediata al problema del hambre en la ciudad, pero sus acciones proyectadas iban mucho más allá de la entrega de una ración alimentaria; en este sentido, los comedores comunitarios y las otras modalidades de apoyo alimentario son sólo parte de una apuesta mayor, que pretendía generar condiciones para el mejoramiento de la situación nutricional de la población mediante apoyo alimentario y mayores eficiencias en el proceso de abastecimiento alimentario.

Teniendo en cuenta lo anterior, es imperante fortalecer las acciones desarrolladas en esta materia a través de una mayor coordinación interinstitucional y la definición de acciones concretas de intervención que vayan más allá de la referenciación; ofreciendo a la población beneficiaria una oferta real de servicios, para lo cual se requiere el trabajo mancomunado de las diferentes entidades del Distrito relacionadas con la PSANB.

Respecto al desarrollo de capacidades en la población, se puede concluir que si bien la SDIS ha intentado diferentes estrategias de intervención, las cuales propenden por el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de condiciones de vulnerabilidad de la población atendida a través del componente social, éstas no pasan de ser actividades sueltas que si bien ayudan a construir ejercicios de ciudadanía y a fomentar algunos hábitos adecuados; por si solas, no son la solución para los problemas del hambre y la pobreza en la ciudad, los cuales van mucho más allá de los límites de la acción distrital, ya que se trata de problemas estructurales, producto de las desigualdades sociales de la nación y determinantes como el conflicto armado, las políticas macroeconómicas, los bajos niveles de escolaridad, el

abandono estatal en las regiones, la informalidad laboral y hasta la corrupción tan de moda por estos días, entre otras.

De acuerdo a lo anterior, es importante que la institucionalidad incorpore el concepto de la seguridad alimentaria y nutricional desde su concepción epistemológica, es decir, que comprenda que la SAN va mucho más allá de la asistencia alimentaria y requiere de intervenciones estructurales que tengan en cuenta las dimensiones de desarrollo del ser desde lo individual y lo colectivo, generando estrategias de abordaje multisectoriales e interdisciplinarias que propendan por brindar una mayor autonomía a los ciudadanos y efectivamente potencie sus capacidades básicas.

Considerando lo anterior y de acuerdo con trabajos evaluativos y analíticos de la PSANB, es evidente la necesidad de la definición de una instancia de coordinación interinstitucional de orden distrital más allá de la CISAN, la cual cuente con autonomía operativa, presupuestal y normativa adscrita al sector de Gestión Pública, que realmente tenga la capacidad y autoridad de articular, coordinar y orientar las acciones en materia de política de seguridad alimentaria y nutricional de manera permanente y con un equipo de personas responsables de definir estrategias concretas de intervención e implementarlas mediante lineamientos dirigidos a las entidades sectoriales de gobierno, adscritas y vinculadas.

Así mismo, fortalecer la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional definida por el Acuerdo 546 de 2007, mediante la inclusión de la participación ciudadana a través de las organizaciones sociales, el sector privado y la academia a manera de instancia consultiva y participativa para la formulación, evaluación y reformulación de estrategias en torno a la SAN.

De igual manera, definir responsables directos en cada una de las entidades relacionadas con la PSANB participantes de la CISAN, los cuales harán parte del equipo de la Unidad Técnica de Apoyo (UTA) de manera permanente y articularán las acciones definidas por el organismo de dirección estratégico.

En fundamental que cualquier proceso de evaluación y reformulación de la PSANB, cuente con la participación activa de la sociedad civil, a través de las organizaciones sociales y personas naturales que han hecho parte en las acciones desarrolladas en la implementación de la política y por supuesto de la academia, no sólo a manera de aprobación y socialización como suele ser la participación en estos escenarios, sino realmente con mecanismos de interlocución a través de mesas de trabajo intersectoriales u otros mecanismos y que estas evaluaciones, sean abordadas de manera exhaustiva y objetiva, pasando de los resultados en cifras y la descripción de las actividades realizadas, a un análisis integral desde la formulación respecto a las teorías de política pública, sus estrategias de implementación y por supuesto sus resultados concretos.

Tanto en comedores comunitarios como en otras modalidades de apoyo alimentario financiados con recursos públicos, es necesario definir un programa concreto de intervención en lo social, así como acciones que vayan más allá de lo nutricional y trasciendan a lo alimentario, las cuales cuenten con indicadores claros que permitan hacer seguimiento y evaluación constante de los avances y dificultades para su reorientación oportuna y de igual manera que en la política, se retome la promoción de la organización social y la participación ciudadana a través de comités, los cuales deben operar como veedores y gestores sociales para la implementación de acciones en las comunidades.

Respecto al componente social no sólo es preponderante dimensionar y reconocer su importancia en el desarrollo de acciones de apoyo alimentario, sino que se debe potenciar aún más, mediante acciones que promuevan la formación ciudadana integral y el mejoramiento de las dotaciones iniciales de los participantes, así como la corresponsabilidad de la cual, como se pudo evidenciar, los mismos participantes son conscientes de su carencia. En este punto es importante señalar que es muy complicado generar estrategias en torno a la productividad, si no están acompañadas de capacitación formal, formación empresarial y acceso a recursos; mientras no sea así, no se pasará de los talleres de manualidades, los cuales si bien aportan al desarrollo de habilidades no permiten al participante generar ingresos que contribuyan a mejorar su situación. Pero esto no es tarea únicamente de la SDIS, estas intervenciones deben ser articuladas por parte de entidades pertinentes como la SDDE y sus adscritas; igualmente, gestionar alianzas estratégicas con el sector privado que propendan por brindar acceso al empleo formal.

De igual manera, aunque el Plan de Atención Individual y Familiar (PAIF) representa avances significativos en materia de generación de compromisos por parte de los participantes, desafortunadamente esta herramienta se queda en la referenciación a otros servicios, saliéndose del alcance del operador y de la misma SDIS.

Por consiguiente, es importante definir una oferta integral de servicios realmente disponible para las familias, para ello las demás entidades del distrito deben disponer recursos y acciones específicas de manera articulada en aspectos básicos como cupos en educación media y superior para jóvenes y adultos por parte de la SDE; promoción de escuelas deportivas, artísticas y de actividades culturales por parte de la SDCRD y sus entidades adscritas; la promoción de la agricultura urbana y cuidado ambiental por parte de la SDA y el

JBJCM; seguimiento nutricional y promoción de hábitos sanos por parte de la SDS; educación ciudadana y promoción de la convivencia por parte de Gobierno y sus entidades adscritas, entre otras.

Las acciones de promoción de hábitos de vida saludable o educación nutricional, deben ir más allá del taller, es decir si bien es importante la formación, se deben buscar estrategias que propicien el acceso a los alimentos además de la asistencia alimentaria. En este sentido, se puede trabajar en doble vía con la SDDE en la implementación de acciones en torno al PMASAB como los mercados campesinos, la consolidación de redes de consumo y oferta agregadas, la agricultura urbana, muchas de las cuales existen y se podrían articular, no sólo con la población participante, sino a través del abastecimiento de los diferentes servicios sociales alimentarios operados con recursos públicos, así mismo retomar alianzas con el Banco de Alimentos o explorar otras alternativas como por ejemplo Corabastos y las grandes superficies para evitar el enorme desperdicio de alimentos y llevarlos a las familias que los requieren.

Se puede afirmar que es posible crear una oferta desde las mismas entidades distritales, eso sin contar con las múltiples gestiones que se pueden lograr con el sector privado, lo que es importante es que estas intervenciones sean diseñadas de manera coordinada, progresiva y ordenada sin saturar de actividades a las familias y que el cumplimiento de metas de cada una de estas entidades vaya más allá del registro de asistencia y consolidados de población atendida, para pasar al diseño de indicadores de resultado concretos que den cuenta de la efectividad de las acciones desarrolladas.

## **4.2 Análisis de los Resultados de la Encuesta**

Para llevar a cabo la investigación de campo de este trabajo, se diseñó la “Encuesta para Investigación de Satisfacción de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en Bogotá, D.C.” (Anexo 1); la cual perseguía recoger información sobre las condiciones e higiene de los comedores comunitarios.

### **4.2.1 Objetivo de la encuesta.**

Analizar las instalaciones y servicios en los comedores comunitarios e identificar percepciones y propuestas del personal y beneficiarios respecto al programa y de la política pública de seguridad alimentaria en Bogotá D.C. y el nivel de satisfacción de los beneficiarios y beneficiarias del servicio social de atención integral a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional en comedores comunitarios, con el fin de proponer acciones de mejora encaminadas a la satisfacción de las personas.

### **4.2.2 Métodos.**

El enfoque del estudio es mixto; el cual recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos.

La encuesta se aplicó en siete (7) comedores comunitarios de cuatro (4) localidades de Bogotá (Tabla 3), declaradas por decreto en emergencia social. Estas son: Ciudad Bolívar, Kennedy, Usme y Rafael Uribe.

*Tabla 3: N° de Comedores por Localidad*

Localidad	N°. Comedores
Usme	13
Kennedy	13
Rafael Uribe	18
Ciudad Bolívar	20

La encuesta se aplicó durante los meses de junio a agosto de 2017, y de febrero a junio de 2018.

La encuesta se le suministró a un total de 1500 beneficiarios, quienes durante su aplicación, acudieron a los comedores comunitarios al menos una (1) vez a consumir sus alimentos; esto permitió generar 1500 porciones consumidas que se incluyeron en el análisis de la dieta ofrecida. Para los datos cualitativos participaron 1500 beneficiarios seleccionados aleatoriamente.

De igual manera, se entrevistaron a dos (2) Operadores, tres (3) Coordinadores, una (1) Inclusora Social y a una (1) Operaria de Cocina.

Es importante señalar que en la aplicación de la encuesta, se obtuvo el consentimiento informado de los participantes, a quienes se les explicó el objetivo de la encuesta; en qué consistiría su participación, así como el derecho de retirarse y no contestar las preguntas cuando lo consideraran conveniente. (Anexo 2: Ficha Técnica)

Para el análisis cuantitativo, se evaluaron los siguientes aspectos:



- Condiciones de los comedores comunitarios. La encuesta se diseñó con base a los requerimientos para el funcionamiento de restaurantes y servicios afines. Se aplicó mediante observación directa en todos los comedores.
- Higiene de los comedores comunitarios. La encuesta contemplaba los lineamientos de higiene en la persona y para la manipulación de alimentos; los cuales se aplicaron mediante observación directa a las cocineras.
- Adecuación de la dieta. Para evaluar el contenido calórico de la dieta ofrecida; se pesaron los ingredientes del platillo del día para determinar las calorías. Estos valores se compararon con los requerimientos para cada grupo etario especificados en el anexo técnico. Se utilizaron rangos semiabiertos para los grupos de edad, dado que es el formato utilizado en las tablas de requerimientos proporcionados.

Se presentaron los resultados sintetizados en forma de tablas con porcentajes de cumplimiento (si) e incumplimiento (no) para cada variable. Para determinar la satisfacción y el conocimiento de la política pública de seguridad alimentaria implementada en Bogotá, se calcularon las medias de consumo calórico para cada grupo de edad y a través de la prueba t para una muestra, se comparó la media de cada rango con el estándar.

Cualitativamente, con los beneficiarios del proyecto a través de aplicación de encuestas semiestructurada con las categorías: a) Comedores comunitarios, b) Planeación y preparación de las comidas, c) Alimentos proporcionados en el espacio, d) Área Física y e) Propuestas para mejorar.

Con los beneficiarios se utilizó una guía de entrevista semiestructurada con las categorías: a) Comedores comunitarios, b) instalaciones, c) Menús ofrecidos, d) trato del personal y e) Propuestas para mejorar.

### 4.2.3 Resultados.

El *personal encargado de los comedores* es 90% femenino, su edad oscila entre 25 y 61 años. El 100% de los Coordinadores e Inclusores Sociales cuenta con estudios Profesionales. El 90% de las operarias tienen estudios de secundaria. Los operadores administran los recursos monetarios, coordinan la compra y suministro de alimentos y de los insumos necesarios para el buen funcionamiento que garanticen el derecho al alimento caliente, las operarias procesan los alimentos con altos estándares de calidad, sirven el almuerzo a los beneficiarios y muchos tienen familiares que también son beneficiarios del programa.

Respecto a *los beneficiarios*, el rango de edad es de 1 a 90 años. Sin embargo, la encuesta se aplicó a los beneficiarios de 14 años en adelante.

Para ser considerado como beneficiario, se evalúa el estado socioeconómico mediante el documento de identidad y se solicita puntaje del Sisbén. Se presente a la SDIS la lista de beneficiarios y de los solicitantes quienes autorizan el ingreso al programa. Con la reducción de los recursos económicos por parte del gobierno distrital actual, cada día se ve reducido este programa; el cual no está garantizando la continuidad y el fortalecimiento de la política pública de seguridad alimentaria, pues de no existir recursos se afecta a los beneficiarios quienes incluso dejan de recibir por lo menos este alimento. El porcentaje de beneficiarios encuestados se muestra en la Tabla 4.

*Tabla 4: Porcentaje de Beneficiarios Encuestados Según su Edad*

Edad	% Beneficiarios
4 a 13 años	20%
14 a 27 años	30%
28 a 50 años	15%
Mayores de 51 años	35%

***Resultados cuantitativos.***

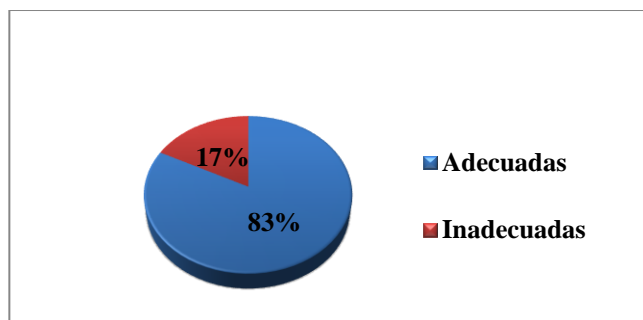
- Condiciones e infraestructura de los comedores

El 100% de los comedores cumplen con los requerimientos de agua potable, área de preparación de alimentos, cocina delimitada y utensilios básicos para la preparación de alimentos.

- Higiene de los espacios de alimentación, encuentro y desarrollo

Uno de los medios para medir el aspecto de higiene en los comedores comunitarios se realizó a través de la pregunta N° 5 de la encuesta: ¿Considera usted que las condiciones de Higiene, Salubridad y limpieza del comedor es?, el 83% consideró que las condiciones son Adecuadas y el 17% Inadecuadas (Gráfica 4).

*Gráfica 4: Condiciones de Higiene, Salubridad y Limpieza del Comedor*

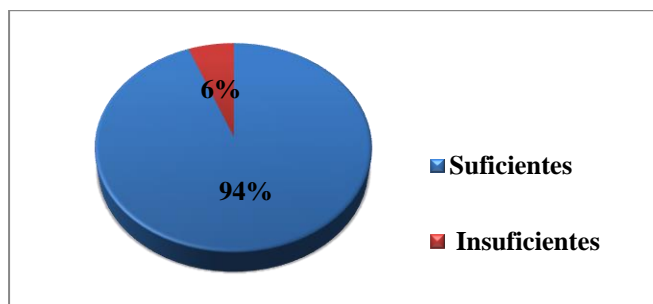


Entre las variables de cumplimiento se encuentra el lavado de manos antes de manipular los alimentos y después de ir al baño. Entre las variables de incumplimiento se encuentran el uso de cubrebocas, mandil y malla de protección en el cabello.

Respecto a la higiene en los alimentos, se encuentra la variable de cumplimiento del aseo del área al término de la jornada.

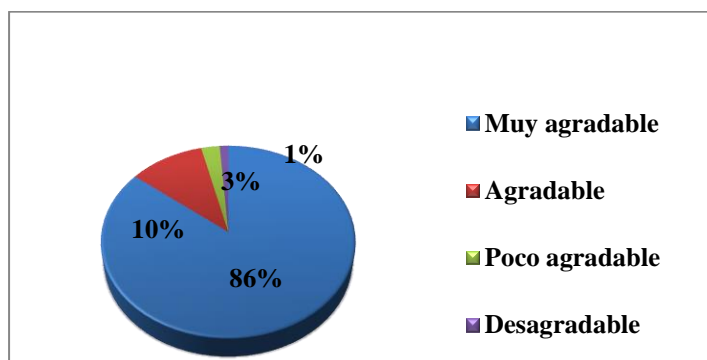
A fin de evaluar si los menús proporcionados en los comedores comunitarios cubren los requerimientos de energía recomendados para cada grupo de edad, se elaboró la Pregunta N° 4: ¿Considera usted que las porciones de los alimentos son? Suficientes/Insuficientes. El 94% de los encuestados contestaron Suficientes y el 6% Insuficientes. (Gráfica 5).

*Gráfica 5: Suficiencia de las Porciones de Alimentos*



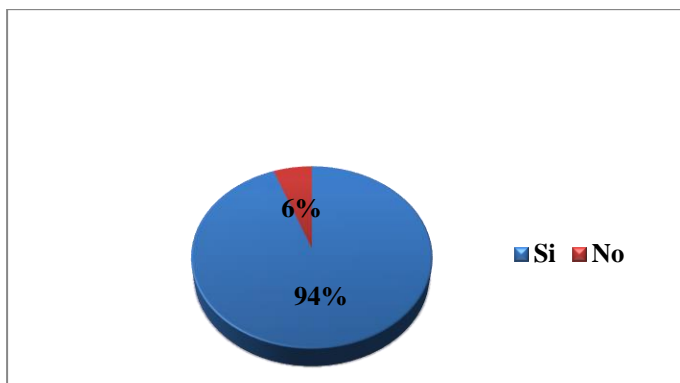
Otro aspecto importante que se evaluó fue cómo los beneficiarios consideraban la alimentación recibida en el comedor, a través de la Pregunta N° 3. Donde un 86% dijo que era Muy agradable, 10% Agradable, 3% Poco Agradable y 1% Desagradable. (Gráfica 6)

*Gráfica 6: La Alimentación Recibida en el Comedor*



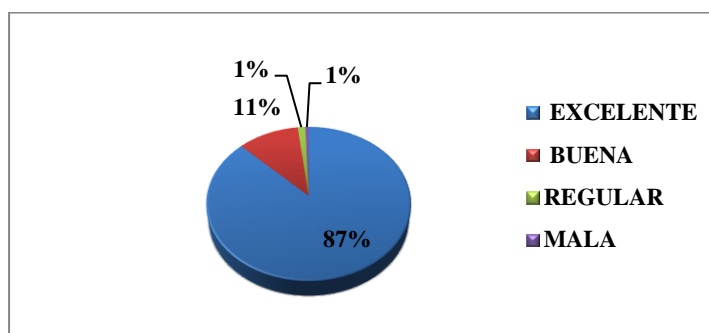
Un aspecto relevante que también se evaluó –mediante la Pregunta N°8- es si el servicio del comedor comunitario contribuía a mejorar la calidad de vida del beneficiario. El 94% opinó que SI y el 6% NO. (Gráfica 7)

*Gráfica 7: El Comedor Comunitario contribuyó a Mejorar la Calidad de Vida*



El estudio también mostró que el 87% de los beneficiarios reciben una excelente atención por parte del personal del comedor comunitario, a través de la Pregunta N°2: ¿La atención recibida por parte de las personas que atiende el comedor es?. El 11% Buena, 1% Regular y 1% Mala. (Gráfica 8)

Gráfica 8: Atención Recibida por Personal del Comedor Comunitario



### **Resultados cualitativos.**

- Las operarias de cocina y su labor

Las encargadas de los comedores se sienten a gusto con el servicio que desempeñan hacia los demás. Con relación a la apertura de los comedores comunitarios expresan: "Porque cuando se abrió, había muchos niños desnutridos en las localidades.

Actualmente acuden niños, niñas, madres gestantes y lactantes, jóvenes, adultos mayores y personas en condición de discapacidad entre otros. Cada comedor brinda un menú diferente cada día.

- Capacitación para realizar su labor

Al iniciar en los comedores, el personal no recibe capacitación; durante el tiempo que llevan trabajando a algunas personas se les impartió un curso, a otras ninguno y una minoría refiere que cada año se les enseña a cocinar de manera saludable: "Una o 2 veces fuimos, como se llama fuimos a aprender, pero nada más, nosotras cocinamos a nuestra manera, lo que podamos, lo que sabemos..."

La utilización de despensas, comidas preparadas y limpieza son supervisadas mensualmente -sin previo aviso- por la interventoría nutricional.

- Preparación de las comidas

Los menús contienen balance nutricional que benefician a los beneficiarios.

- Participación de los beneficiarios

La asistencia de los beneficiarios ha disminuido, lo atribuyen a las disposiciones y exigencias de la administración distrital, con el fin de acabar con el programa.

La educación en nutrición es una necesidad para que se ofrezcan alimentos de calidad en los comedores, y de esta manera, los beneficiarios puedan alimentar a sus hijos adecuadamente en sus hogares: "Que aprendamos de cada alimento que nutrientes tiene, para saber que lo que le damos a los niños es nutritivo".

También se debe fomentar el ejercicio físico a los beneficiarios para mejorar su estado de salud: "Por ejemplo que vengan a dar ejercicios, pues lo que estén pasados de peso, vengan hacer zumba entre otros."

- Percepción del programa

Los beneficiarios consideran que la hora para servir el almuerzo de 11 am a 3:30 pm, es adecuada porque los niños están saliendo de la escuela. Los alimentos que se sirven son pollo, sopa, verdura, frijol y arroz entre otros, los cuales consideran nutritivos.

Respecto a los servicios, los comedores cierran los domingos y festivos. Esta situación les desagrada ya que los perjudicados son mayormente los niños, así como las personas que están enfermas y dependen del comedor para acceder por lo menos, a un alimento diario.

Sobre las instalaciones, se han realizado modificaciones en cuanto la estructura, pues anteriormente comían en condiciones inadecuadas.

***Propuestas para mejorar.***

Se propone ampliar la oferta para que haya más capacidad de atender a las poblaciones más vulnerables de nuestra sociedad. En lugar de reducir o eliminar el programa, se persiga sostenerlo y fortalecerlo en el tiempo, a fin de que la política pública de seguridad alimentaria garantice este derecho.

De la aplicación de la encuesta, se puede hacer tres afirmaciones: 1) los comedores comunitarios requieren mejoras en su infraestructura e higiene para llevar a cabo la preparación de los alimentos, 2) algunos menús proporcionados no cubren los requerimientos calóricos del almuerzo para cada grupo etario y 3) los beneficiarios perciben como adecuado el funcionamiento de los comedores comunitarios, pero les gustaría que contaran con personal capacitado y mejores condiciones.



## Conclusiones

El objetivo último de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) y la Declaración de Roma sobre la Seguridad, sigue siendo eliminar el hambre y la malnutrición. Todavía hay muchos obstáculos para lograr este ambicioso objetivo. También se está avanzando en la comprensión de cuestiones fundamentales de la seguridad alimentaria.

En los dos últimos decenios, el adelanto tecnológico de las comunicaciones y la información y de la cooperación internacional y regional ha incrementado la capacidad de vigilar y reaccionar ante las crisis graves de alimentos. Imágenes angustiantes de las víctimas de las hambrunas pueden transmitirse velozmente desde cualquier rincón del mundo, y captar la atención pública, generar presión política para responder, ya sea por motivos humanitarios o de seguridad. Uno de los resultados de esta mayor conciencia y experiencia directa de las consecuencias nutricionales de los desastres naturales y humanos, ha sido la composición de un cuerpo de información que ofrece una base práctica para ajustar con precisión la determinación y supervisión de los grupos vulnerables y malnutridos.

Queda claro que afrontar las causas de base de esas crisis requiere consenso sobre las soluciones políticas y sociales, que van más allá de lo que pueden ofrecer las intervenciones inmediatas o los programas de investigación. Además, entre las hambrunas periódicas, existen problemas persistentes de mala nutrición y hambre crónica, que no captan la misma atención ni estimulan el mismo nivel de presión pública que las grandes hambrunas. Los efectos de éstas pueden extenderse y ser más devastadores y difíciles de resolver porque sus causas pueden hundir sus raíces en desequilibrios y desigualdades históricos que estructuran las comunidades locales o las economías regionales.

Debido a su posición estratégica de enlace entre las situaciones locales, la política nacional y la cooperación internacional, así como por su larga experiencia en investigación desde la producción agrícola hasta la manipulación, elaboración, almacenamiento y entrega de los alimentos, pueden desempeñar un papel decisivo en la promoción de un nuevo enfoque de la seguridad alimentaria que abarque intereses sociales, económicos y ambientales.

Este planteamiento debería estar informado por el reconocimiento de que los esfuerzos por incrementar la producción y la disponibilidad de alimentos globales no se traducen automáticamente en beneficios para los productores con recursos limitados, los que cultivan en tierras frágiles o menos fértiles, los agricultores agobiados por una tenencia precaria de la tierra o los que carecen de tierras, ni los más vulnerables a la inseguridad alimentaria, como las mujeres y los niños del campo. Lo que los gobernantes necesitan es concentrarse en la creación de tecnologías que atiendan directamente a estos productores de recursos limitados y grupos que padecen inseguridad alimentaria, a la vez que propician la protección y restablecimiento de los recursos naturales de los que dependen sus medios de subsistencia.

La aplicación de metodologías participativas y la participación directa de hombres y mujeres como productores y consumidores en la elaboración, la experimentación, la evaluación y adaptación de nuevas tecnologías contribuirá a asegurar que las soluciones propuestas sean más accesibles y pertinentes para sus medios donde los recursos son limitados. Es más, aunque las soluciones más completas a la pobreza y el hambre requieren un compromiso político que trasciende por completo la esfera de acción de los menos favorecidos, un paradigma de investigación en colaboración que aproveche la participación de diversos interesados y grupos, que recurra a los sectores privado y público, así como a la

población rural y a la urbana, tiene probabilidades de conseguir el apoyo político a un enfoque integrado de la seguridad alimentaria y crear la voluntad política para tratar las cuestiones que trascienden el programa clásico de investigación agronómica.

En este análisis comparativo de la política alimentaria de Bogotá D.C, se evidenció un conflicto entre las políticas económicas desarrolladas y las políticas sociales, propuestas por el alcalde de turno y el plan de desarrollo y su impacto sobre la inseguridad alimentaria y el estado nutricional.

Se puede concluir también que, con las experiencias obtenidas desde la vivencia de la sociedad civil y de forma organizada, se podrá generar políticas públicas serias que perduren en el tiempo y que garanticen el derecho a la alimentación, incluso se puede sugerir, que en el futuro los planes de desarrollo traten la inseguridad alimentaria como prioridad, pues es vital comprometer a las entidades e instituciones con la erradicación del hambre en la ciudad de Bogotá D.C, de esta manera se garantiza la ampliación de cobertura a más personas que estén en condiciones de vulnerabilidad .

### Referencias Bibliográficas

- Aguilar, L. F. (1992). El Estudio de las Políticas Públicas. Ciudad de México. Grupo Editorial Miguel A. Purria.
- Aguilar, L. F. (1992). La hechura de las Políticas Públicas. Ciudad de México. Grupo editorial Miguel A. Purria.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). Informe de Gestión Sector integración social 2004-2008. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital 2007-2015. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Alimentando capacidades-seguridad alimentaria. Bogotá. Colombia.
- Álzate O., (2016). Análisis de las Modalidades de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Comedores Comunitarios y Bonos Canjeables por Alimentos de la Localidad de Tunjuelito. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ávila, F., Woolcott, O. y Nava, J. (2018). El Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria: Referencias a Venezuela y Perú. Revista Opción, Vol. (34).
- Ballesteros, A., y Saavedra, C. (2008). Veeduría a los Comedores Comunitarios financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo Local. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Banco Mundial.(1986). Pobreza y Hambre: Problemas y Opciones para la Seguridad Alimentaria en los Países en Desarrollo. Documento normativo del Banco Mundial, DC, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (1996). El Libro de Consulta de Participación del Banco Mundial. Washington, DC, Banco Mundial. Disponible en: [www.worldbank.org/participation/keydocuments.htm](http://www.worldbank.org/participation/keydocuments.htm)
- Bejarano, J. J., y Rivera, E. A. (2012). Determinación del cambio generado por la interventoría en la calidad higiénico-sanitaria de los almuerzos suministrados en el proyecto “comedores comunitarios” . Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) durante el año 2006. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bello, R. (2009). Evaluación de Impacto. Santiago de Chile: CEPAL.
- Berdasco. (2002). Evaluación del Estado Nutricional del Adulto Mediante la Antropometría. En Revista: Aliment Nutr. Cuba

- Berry, S. (1984). La crisis alimentaria y el cambio agrario en África: un ensayo de revisión. *African Studies Rev.* 27.
- Boltvinik, J. (1998). Amartya Sen y la Pobreza.
- Byerlee, D. y Alex, G. (1998). Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola. Cuestiones de política y buenas prácticas. Banco Mundial, Washington, DC.
- CEPAL, FAO, PMA. (2007). Hambre y Cohesión Social: Como revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina. Santiago de Chile.
- Cohen, E., y Franco, R. (1998). Seguimiento y Evaluación de Impacto de los Programas de Protección Social basados en alimentos en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Naciones Unidas.
- Cohen, E. (2005). Gestión Social: ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?. Ciudad de México.
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. (2012). En buenos términos con la terminología. CFS 2012/39/4. Roma, Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776s.pdf>
- Contraloría de Bogotá. (2005). Análisis a la Política de Alimentación y Nutrición en el Distrito Capital. Bogotá.
- Contraloría de Bogotá. (2014). Informe de Evaluación y Seguimiento de la Política Pública Seguridad Alimentaria y Nutricional Para Bogotá D.C. 2007–2015. Bogotá. Colombia.
- Corredor, C. (2010). La Política Social en Clave de Derechos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Corredor, D. (2008). Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional Bogotá Sin Hambre en la Localidad de Ciudad Bolívar. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Cuesta, H., y Zuluaga, D. (2009). Diagnóstico Integral de los Comedores Comunitarios de la Localidad de Engativá. SDIS 2009
- Chavarro, T. (2008). Diagnóstico del Proceso Administrativo de los Comedores Comunitarios de la Localidad de Ciudad Bolívar y Recomendaciones para su Autosostenibilidad en el Tiempo. Bogotá: Universidad de La Salle.
- DANE. (2016). Boletín Técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2015. Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2007). Documento Conpes Social 113. Bogotá, Colombia.

Del Castillo, S. (2009). La Génesis del Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Manizales. Univeridad de Manizales.

De León, P., (1997). Una Revisión del Proceso de las Políticas: De Lasswell a Sabatier. Ciudad de México.

Díaz, L., Torruco, U., y Martínez, M. (2013). Metodología de Investigación en Educación Médica. La entrevista, recurso flexible y dinámico. En Revista: Investigación Educ. Médica, Vol. 2. México.

FAO. (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

FAO. (1997 a). Alimentos para todos: Historias de éxito en la batalla por la seguridad alimentaria. Roma.

FAO (2011). Guía Práctica: La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Disponible en <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

FAO. (1997b). Participación en la Práctica: Lecciones del Programa de Participación Popular de la FAO. Roma, FAO. Disponible en: [www.fao.org/sd/ppdirect/PPPre0044.htm](http://www.fao.org/sd/ppdirect/PPPre0044.htm)

FAO. (2006). Informe de Políticas. Disponible en: [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf)

FAO. (2000a). El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2000. Roma, FAO. Disponible en: [www.fao.org/docrep/x8200e/x8200e00.htm](http://www.fao.org/docrep/x8200e/x8200e00.htm)

FAO. (2000b). FarmNet: red de información para los agricultores. Roma, FAO Dirección de Investigación, Extensión y Capacitación, y Centro Mundial de Información Agraria, WAICENT.

FAO. (2000c). VERCON: Red virtual de comunicaciones para la divulgación y la investigación. Roma, FAO. Dirección de Investigación, Extensión y Capacitación y Centro Mundial de Información Agraria, WAICENT.

FAO. (2011). Seguridad Alimentaria y Nutricional, Conceptos Básicos. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>

FAO. (2016). Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo (SOFI). Ciudad de Mexico

- FAO. (2016). Monitoreo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional como Apoyo a Políticas Públicas en América Latina y el Caribe. Santiago-Chile.
- Figuerola, D. (2005). Grupos Vulnerables y su Caracterización como Criterio de Discriminación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil. *Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.*, Recife.
- FCND. (1999). Guías técnicas para llevar a cabo la práctica de la seguridad alimentaria familiar en los proyectos de desarrollo. Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Forigua, N., y Villalba, J. (2009). Diagnóstico Administrativo de los Comedores Comunitarios de la Localidad de Fontibón y su Sostenibilidad en el Tiempo. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Giraldo, J. A. (2007). Los Comedores Comunitarios como Estrategia de Inclusión Social en Bogotá. Bogotá: Universidad de la Salle.
- Gomez, M. (2008). Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. *Opera* (8).
- Hernández, C., Ochoa, S., y Yachine, I. (2015). El Programa de Comedores Comunitarios: Análisis de su Diseño e Instrumentación. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Hernández, G. (2009). Políticas Implementadas para Garantizar la Seguridad Alimentaria en la ciudad de Bogotá 2000-2009. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- IIPA. (1999). Perspectivas de la Investigación. Descargando un sueño. Volumen 21. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias. Disponible en: [www.ifpri.cgiar.org/dream.htm](http://www.ifpri.cgiar.org/dream.htm)
- Jaime, F., (2013). Introducción al Análisis de Políticas Públicas. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jaramillo, P. (2002). Relación del Concepto de Capacidades (Amartya Sen) con la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural. La medición de la pobreza y el bienestar y el pensamiento de Amartya Sen. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Johnson-Welch, C., Alemu, B., Msaki, TP, Sengendo, M., Kigutha, H. y Wolff, A. (2000). Mejora de la Seguridad Alimentaria de los Hogares: instituciones, género y enfoques integrados. Madison, Wisconsin, BASIS CRSP. Universidad de Wisconsin.
- Jolly, J. (2010). Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Lasswell, H. (1951). *The Policy Sciences: Recent developments in scope and method*. Lopez, C. M. (2015). *Evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá en el Período 2004-2014, desde una Perspectiva de Garantía Plena del Derecho a la Alimentación*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Martínez, J. (2011). *Metodos de Investigación Cualitativa*. Silogismo 08.
- Martínez, L. (2001) Representaciones sociales de los discursos político educativo en Venezuela y Cuba. Durante el período 1993-1996. *Revista Cuestiones Políticas*, (26). Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Martinón, R. (2006). *La Incorporación de las Ideas al Análisis de Políticas Públicas en el Marco de las Coaliciones Promotoras*. Gestión y Política Pública. CIDE.
- Maxwell, S. y Frankenberger, T. (1992). *Seguridad Alimentaria en el Hogar: conceptos, indicadores y mediciones*. Nueva York, UNICEF y FIDA.
- Ministerio de la Protección Social. (2011). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010*. ENSIN. Colombia.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). *Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021*. Bogotá. Colombia
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas*. Traducción de Jolly y Salazar Vargas.
- Núñez, J., y Cuesta, L. (2007). *¿Cómo Va Bogotá Sin Hambre?* Bogotá: Universidad de los Andes. CEDE.
- Nussbaum, M. (2005). *Capacidades Como Titulaciones Fundamentales: Sen y la Justicia Social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- OSAN. (2014). *Situación Alimentaria y Nutricional en Colombia bajo el Enfoque de Determinantes Sociales*. Osan. Colombia
- Salazar, V., (2009). *Bogotá Bien Alimentada como un Problema Lineal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría de Integración Social. (2013). *PROYECTO 730- Alimentando Capacidades*. Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2013). *Servicio Social: Atención Integral a personas en Situación de Inseguridad Alimentaria y Nutricional en Comedores Comunitarios*. Bogotá. Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Encuesta Multipropósito 2014*. Bogotá, Colombia.



Secretaría Distrital de Integración Social. (2015). Guía: Orientaciones Técnicas del Proceso de Inclusión en los Comedores Comunitarios. Centros de Referencia y Desarrollo de Capacidades - CRDC. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación. (2016). Misión y Visión 2016. Disponible en: <http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/entidad/integracion-social/mision-y-vision>

Sen, A. (1981). Pobreza y Hambrunas: un ensayo sobre el derecho y la privación. Oxford. Clarendon Press.

Unidad Técnica de Alimentación. (2007). Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, D.C. Bogotá, Colombia.

## Webgrafía

*Analecta Política*. (Julio-diciembre 2012). Recuperado de:  
<https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta>

Bogotá sin indiferencia. Recuperado de:  
[http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20-%20Bogot%C3%A1%20sin%20Indiferencia\\_0.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20-%20Bogot%C3%A1%20sin%20Indiferencia_0.pdf)

Cambios en el programa de comedores comunitarios de Bogotá por hallazgo de irregularidades. Diario El Espectador 16/03/2017. Recuperado en:  
<https://www.elespectador.com/noticias/bogota/cambios-en-el-programa-de-comedores-comunitarios-de-bogota-por-hallazgo-de-irregularidades-articulo-684908>

Diario El Espectador. 07/09/2012. Denuncian cierre de Comedores Comunitarios en Bogotá. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/denuncian-cierre-de-comedores-comunitarios-bogota-articulo-373406>

Diario El Tiempo. 14/08/2013. La mala hora de la funcionaria estrella. Recuperado de:  
<https://www.elespectador.com/noticias/bogota/mala-hora-de-funcionaria-estrella-articulo-440137>

“El congreso de la para-política”. *Revista Semana* 15/12/2007. Recuperado en:  
<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-congreso-para-politica/90077-3>

“El historial criminal de Cambio Radical”. Diario El Espectador, 27/08/2017. Recuperado de:  
<https://www.elespectador.com/opinion/el-historial-criminal-de-cambio-radical-columna-710182>

Estado nutricional de menores de 7 años. Sisvan SDS Bogotá. Recuperado de:  
<http://www.institutodeestudiosurbanos.info/endatos/0200/02-080-vulnerables/02.08.01.02.htm>

Entrevista a Teresa Muñoz Lopera. Primer café Canal Capital. Recuperado de:  
[https://www.youtube.com/watch?v=8k9u7BXhJ\\_g](https://www.youtube.com/watch?v=8k9u7BXhJ_g)

El Estado otorgará alimentos a los comedores comunitarios. Panamá América. (2017). Recuperado de <http://www.panamaamerica.com.pa/nacion/el-estado-otorgara-alimentos-los-comedores-comunitarios-1063067>

Histórica condena contra Samuel Moreno: 39 años por corrupción. (2019). Bogotá, Colombia. *Justicia*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/segunda-condena-a-samuel-moreno-39-anos-por-corrupcion/601488>

- Luis Eduardo Garzón. Ex alcalde de Bogotá y ex ministro de Trabajo. (2019). *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/luis-eduardo-garzon>
- Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: [https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20So%20c%20Cult.html](https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20So%20c%20Cult.html)
- Plan de Desarrollo - Bogotá Positiva 2008 – 2012. Recuperado de: [http://www.ambientebogota.gov.co/c/journal/view\\_article\\_content?groupId=10157&articleId=14017&version=1.0](http://www.ambientebogota.gov.co/c/journal/view_article_content?groupId=10157&articleId=14017&version=1.0)
- “Peñalosa culpa a Petro por la crisis de Transmilenio”. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/penalosa-culpa-a-petro-por-la-tesis-de-transmilenio/>
- Política pública para las familias de Bogotá – Secretaría Distrital de Integral Social (2011-2015). Recuperado de: [http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2017documentos/08052017\\_PORTAFOLIO\\_DE\\_SERVICIOS\\_SDIS\\_2017.pdf](http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2017documentos/08052017_PORTAFOLIO_DE_SERVICIOS_SDIS_2017.pdf)
- Proyecto 730 - Alimentando Capacidades. Recuperado de: [Http://www.integracionsocial.gov.co/Index.Php/Ruta-Derechos-Seguridad-Alimentaria](http://www.integracionsocial.gov.co/Index.Php/Ruta-Derechos-Seguridad-Alimentaria)
- Proyecto 730 - Alimentando Capacidades: desarrollo de habilidades y apoyo alimentario para superar condiciones de vulnerabilidad. (SDIS, 2012). Recuperado de: <http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/proyectoalimentando-capacidades.pdf>
- Samuel Gustavo Moreno Rojas. Ex alcalde de Bogotá. (2019). Bogotá, Colombia. *La Silla Vacía*. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/samuel-gustavo-moreno-rojas>
- Seguridad Alimentaria y Nutricional (2018). Santiago de Chile, Chile. Estadísticas. Recuperado de: <https://dds.cepal.org/san/estadisticas>
- Progresistas. Petro Alcalde 2012-2015. Programa de gobierno Bogotá Humana Ya!. (2011). Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/verNormaPDF?i=45478>
- Proyecto Ruta SAN (2019). Definición y conceptos básicos. Recuperado de: <https://rutasan.hn/definicion-y-conceptos-basicos-2/>

Semana. Petro el candidato de izquierda que más cerca estuvo de llegar a la presidencia. (2018). Bogotá, Colombia. *Tendencias*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/resultados-elecciones-2018-petro-pierde-la-segunda-vuelta-con-duque/571666>

WIKIPEDIA. La enciclopedia libre. (2019). Recuperado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo\\_Petro](https://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Petro)

## **Anexos**

### **Anexo A:**

#### **ENCUESTA PARA INVESTIGACION DE SATISFACCION DE LA POLITICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOGOTÁ D.C.**

La presente encuesta tiene como finalidad: Analizar las instalaciones y servicios en los comedores comunitarios e identificar percepciones y propuestas del personal y beneficiarios respecto al programa y de la política pública de seguridad Alimentaría en Bogotá D.C. y el nivel de satisfacción de los beneficiarios y beneficiarias del servicio social de atención integral a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional en comedores comunitarios, con el fin de proponer acciones de mejora encaminadas a la satisfacción de las personas.

1. Sexo:
  - a) Masculino
  - b) Femenino
  
- 1.1 ¿Qué edad tiene?
  - a) 0-5 años
  - b) 6-10 años
  - c) 10-13 años
  - d) 14 -27 años
  - e) 28 – 50 años
  - f) = o Mayor de 51
  
2. ¿La atención recibida por parte de las personas que atiende el comedor es?
  - a) EXCELENTE
  - b) BUENA
  - c) REGULAR
  - d) MALA
  
3. ¿La alimentación recibida en el comedor es?
  - a) Muy agradable
  - b) Agradable

- c) Poco agradable
  - d) Desagradable
4. ¿Considera usted que las porciones de los alimentos son?
- a) Suficientes
  - b) insuficientes
5. ¿Considera usted que las condiciones de Higiene, Salubridad y limpieza del comedor es?
- a) adecuado
  - b) inadecuado
6. ¿Se le ha prestado el servicio de forma continua?
- a) Si
  - b) No
7. ¿Cuándo usted ingresa al servicio para el almuerzo, el espacio físico del comedor se encuentra?
- a) Lleno
  - b) Vacío
  - c) Semi lleno
8. ¿Considera usted que el servicio del comedor comunitario ha contribuido a mejorar su calidad de vida?
- a) Si
  - b) No
9. ¿Desde el servicio de comedores comunitarios, a que otro servicio ha sido direccionado?
- a) Salud
  - b) Educación
  - c) Comisaria de Familia
  - d) Icbf
  - e) Formación Productiva
  - f) Empleo
10. ¿Sabe usted que es y cómo se construye la política pública de seguridad alimentaria en Bogotá?
- a) Si
  - b) No

**Anexo B: Ficha Técnica**

<b><i>POBLACION</i></b>	Residentes en Bogotá de 4 localidades, de ambos sexos, edad de 14 años a mayores de 51 años.
<b><i>METODO DE ENCUESTA</i></b>	Se realiza encuestas a 1500 personas y a 2 Operadores, 3 Coordinadores, 1 Inclusora Social y 1 Operaria de Cocina
<b><i>TAMAÑO MUESTRAL</i></b>	1500 encuestas a beneficiarios de la política pública de seguridad alimentaria
<b><i>PROCEDIMIENTO DE LA ENTREVISTA</i></b>	Se seleccionaron Padres de Familia, jóvenes y personas de 14 a 80 años de edad, de 7 comedores en 4 localidades de Bogotá.
<b><i>TECNICAS DE INVESTIGACION</i></b>	Al realizar las encuestas se busca conocer la relación que tiene el usuario con el programa de comedores comunitarios y la política pública de seguridad alimentaria; así como sus gustos, preferencias y opiniones positivas y negativas de dicho programa. Pudimos identificar que al 80% de la población le parece excelente. ya que con el alimento y el programa han mejorado su calidad de vida.
<b><i>OBJETIVO</i></b>	Evaluar las instalaciones y servicios en los comedores comunitarios e identificar percepciones y propuestas del personal Operativo y beneficiarios respecto al programa como implementación de la política pública de seguridad Alimentaria en Bogotá D.C.